



מודלים אפשריים להגמשת מערכת היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי

דבורה אברמזון



מודלים אפשריים להגמשת מערכת היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי

דבורה אברמזון

ירושלים, 2020

הוצאת הפרסום לאור התאפשרה הודות לתמיכה של שותפינו:



מכון ירושלים למחקרי מדיניות | פרסום מספר 551

מודלים אפשריים להגמשת מערכת היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי

דבורה אברמזון

עריכה והפקה: שירה נחמני

עימוד: אסתי ביהם

עיצוב כריכה: סטודיו אירה גינזבורג

© 2020, מכון ירושלים למחקרי מדיניות

בית חי אלישר

רח' רד"ק 20, ירושלים 9218604

jerusalem-institute.org.il

en.jerusalem-institute.org.il

E-mail: machon@jerusalem-institute.org.il

תוכן עניינים

תקציר מנהלים.....	4
דברי פתיחה.....	6
1. מבוא: מערכת היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי בישראל	8
2. מטרת המחקר ומתודולוגיה	11
3. סקירה תאורטית	14
3.1 ביזור וריכוזיות	14
3.2 ממדים אפשריים של מתן אוטונומיה מקומית	15
3.3 סוגי מערכות יחסים אפשריות בין הממשל המרכזי למקומי	18
3.4 מסגרת תיאורטית לניתוח – תכנון, יישום ופיקוח בהיבטים תקציביים, ארגוניים ומקצועיים	19
4. מקרי בוחן	21
1. מערכת קוסטרה (KOSTRA) בנורווגיה – מערכת פתוחה לנתונים עירוניים	21
2. קרן שלם לפיתוח שירותים לאדם עם מוגבלות שכלית התפתחותית ברשויות המקומיות – ניהול משותף של נציגים ממוסד הרווחה, השלטון המקומי והרשויות המקומיות בישראל	28
3. משא ומתן ממוסד בנוגע למדיניות תקציבית עבור הממשל המקומי בדנמרק	34
4. שילוב תוכניות חינוכיות חיצוניות במערכת החינוך בישראל	40
5. "אתגר לונדון" – האצלת סמכויות לשלטון המקומי בתחום החינוך בבריטניה ...	47
5. תובנות.....	54
6. סיכום	58
ביבליוגרפיה	59
נספחים	61

תקציר מנהלים

מערכת היחסים בין הרשויות המקומיות לבין משרדי הממשלה בישראל מציפה לאורך השנים אתגרים והתמודדויות שהעלו צורך בחשיבה מחודשת על חלוקת הסמכויות והאחריות בין דרגים שלטוניים אלו.

בעשורים האחרונים ניכרת מגמה גוברת למתן אוטונומיה לרשויות המקומיות בשלבי התכנון והיישום, והיא באה לידי ביטוי הן בספרות המחקרית-האקדמית והן בפרקטיקה במדינות רבות בעולם. רעיונות אלו מבוססים על ההבנה שמערכת יחסים מקצועית, יציבה ומבוססת אמון היא צורך הכרחי בדיאלוג בכל שלבי יצירת המדיניות. צורך זה חוצה את כל תחומי האחריות של משרדי הממשלה והרשויות המקומיות בימי שגרה ובזמן חירום.

מחקר זה מנתח מספר מקרי בוחן שמביאים לידי ביטוי מודלים מהארץ ומהעולם לשינוי מערך היחסים שבין הרשויות המקומיות והממשלה בנושאים חברתיים שבהם נדרשת גמישות ברמת התכנון, היישום או הפיקוח. המחקר מאפשר לאנשי השירות הציבורי במשרדי הממשלה וברשויות המקומיות לבחון מחדש אלטרנטיבות שמגמישות את מערכת היחסים בתחומים או שירותים ספציפיים שבהם שיתוף הפעולה לוקה בחסר, וכך לייעל את ההתנהלות הכלכלית, המקצועית או הארגונית בתחום הרלוונטי.

תובנות מחקר זה הופקו מחמישה מקרי בוחן אשר משקפים ארבעה מודלים אפשריים לשינויים בחלוקת הסמכויות והאחריות הנהוגה בין משרדי הממשלה לשלטון המקומי:

1. **מנגנון היועצות** – התייעצות ממוסדת במפגשי עבודה רשמיים או ספונטנית בין נציגי השלטון המרכזי לרשויות המקומיות.
2. **מנגנון שיתוף פעולה** – שיתוף פעולה בין משרד ממשלתי לבין הרשויות המקומיות הנוגע להגדרת יעדים, ניהול או תמיכה כלכלית.
3. **הגדרות פיננסיות משותפות** – דיאלוג בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי באשר ליעדים וגבולות התנהלות פיננסית של הרשויות המקומיות.
4. **מודל האצלת סמכויות** – הרחבת האחריות המקומית על ידי השלטון המרכזי.

מקרי הבוחן שנבחרו הם: מערכת נתונים עירוניים שקופה (קוסטרה) בנורבגיה; גיבוש מדיניות עירונית כלכלית בדנמרק; פרויקט החינוך אתגר לונדון בבריטניה; קרן שלם ומשרד הרווחה בישראל; והמאגר לתוכניות חיצוניות במשרד החינוך בישראל.

מקרי הבוחן שנבחרו אינם מקרי בוחן אידיאליים. כמו בכל מקרה בוחן, המודל המוצג בהם מלמד על חוזקות לצד חולשות, אפקטיביות לצד הצורך להתאים את צורת העבודה וכן דעות שונות ומגוונות לגבי המודל ואופן יישומו. מסגרת הניתוח של מקרי הבוחן מאפשרת למידה של תובנות בנוגע לדרכים שבהן ניתן להגמיש את היחסים בהיבטים הבאים ובשלושת שלבי המדיניות (תכנון, יישום ופיקוח):

1. **הגמשה בהיבטים המקצועיים:** קבלת החלטות בנוגע לסוגיות מקצועיות, ידע מקומי, למידה מערים אחרות, שיתוף ידע בין משרדי ממשלה לרשויות, שיתוף ידע בין רשויות ועוד.

2. **הגמשה בהיבטים הארגוניים:** קבלת החלטות בנוגע לסוגיות ארגוניות והיבטים טכניים של תכנון ויישום מדיניות ועוד.

3. **הגמשה בהיבטים הכלכליים:** קבלת החלטות בנוגע לתקצוב תוכניות מדיניות, סוגיות סמכות ואחריות במדיניות פיסקלית עירונית, העברת סמכויות בנוגע לניהול תקציבים ועוד.

מניתוח מקרי הבוחן עולה כי דווקא הגמשת היחסים ברמה המקצועית מאפשרת פתח לשינוי במבנה היחסים: מתן ביטוי לידע מקצועי מקומי, תוך חיזוק היכולות המקצועיות המקומיות, מאפשר מתן מענה מותאם יותר לצורכי התושבים, באופן שהממשל המרכזי מתקשה לפתח. אך הובלת מהלך מוצלח של הגמשת יחסים בסוגיות מקצועיות מותנה בכך שמשרדי הממשלה יאמצו מנגנונים ארגוניים גמישים.

דברי פתיחה

המבנה השלטוני בישראל מתאפיין בריכוזיות של השלטון המרכזי. למבנה ריכוזי זה השלכות רחבות. בין השאר, הוא מקשה על קיום מדיניות מבוססת מקום ומייצר פגיעה רציפה באמון בין השלטון המרכזי והמקומי.

בכל העולם ניכרת בשלושת העשורים האחרונים מגמה של ביזור סמכויות מהממשל המרכזי לממשל המקומי והאזורי, תוך הבטחת גמישות הפעולה של הרובד השלטוני המקומי או האזורי בהיבטים של תכנון, יישום ובקרה על תהליכי עבודה. מתן חופש פעולה בידי השלטון המקומי או האזורי – כרובדי המשילות הקרובים יותר לתושב – מייצר התאמה טובה יותר של מענים לצורכי המקום ומחזק את האמון בין רשויות השלטון לבין עצמן ובין התושבים לבין הרשויות.

מתוך תפיסה שתהליכי ביזור סמכויות הינם מורכבים וארוכי טווח, אנו מאמינים כי יש מקום לקדם בישראל מהלכים בונים המקדמים תפיסה זו הלכה למעשה ופועלים למתן גמישות פעולה לרשויות מקומיות במציאות הקיימת של שלטון ריכוזי. רכיב רוחבי הכרחי במהלכים אלו הוא בנייה של מנגנונים מיטביים להיוועצות ותקשורת בין משרדי הממשלה והרשויות המקומיות.

מתוך הבנה שקיימים מופעים שונים של מתן גמישות פעולה לרובד המקומי ושניתן ללמוד רבות על נושא זה ממדינות העולם, יצאנו לדרך עם מחקר זה, שמטרתו בחינת מודלים מישראל ומהעולם – מודלים שכוללים יצירת גמישות פעולה ברשויות המקומיות בהיבטים של תכנון, יישום ובקרה על תהליכי עבודה, תוך התייחסות להיבטים תוכניים, אדמיניסטרטיביים ופיסקאליים של הסמכויות הניתנות. המחקר כולל חמישה מקרי בוחן משלוש מדינות חברות ב-OECD, המתייחסים לסוגים שונים של גמישות ביחסים בין הממשל המרכזי והמקומי.

מחקר זה הוא חלק ממכלול פעולות הנעשות עלידי אלכא ג'וינט בתחום זה, רובם ככולם בשותפות עם הממשלה והרשויות המקומיות. מהעבודה עם הגורמים השונים אנו מזהים בשלות – הן בשלטון המרכזי והן בשלטון המקומי – להכרה בצורך לאפשר גמישות ניהולית רבה יותר לרשויות ולפתח דרכי עבודה חדשות התומכות בכך.

אנו מאמינים שאימוץ מודלים מסוג זה על ידי השלטון המרכזי והמקומי בישראל יעודד מגמה זו ויבסס תהליך הדרגתי לחיזוק השלטון המקומי, אשר יביא ליצירת מענים מותאמים יותר לצורכי האזרחים. כמו כן, יש מקום לבחון יצירה של מודלים הניתנים להתאמה לעבודה אזורית, מתוך הבנה שמבנה ממשל עתידי הכולל רובד אזורי יוכל לתת מענה יסודי לבעיות הנובעות מהמבנה הריכוזי של השלטון המרכזי ומיחסי הגומלין הקיימים בין השלטון המרכזי והמקומי.

מקרי הבוחן הנבחנים בעבודה זו מובאים כדי לבחון את סוגי מערכות היחסים הקיימות בין השלטון המרכזי והמקומי ואת תנאי ההצלחה שלהם. חשוב לציין כי מקרים אלו הם תלויי הקשר. יש לבחון את התנאים לאימוץ מודלים אלו ואופן התאמתם לישראל, לתחומים השונים וכן לרשויות השונות הנבדלות זו מזו במאפיינים וביכולות שלהן. אימוץ תובנות רוחב מתוך מקרים אלו – בבנייה של מהלכים שונים וכן בביסוס מנגנוני היועצות ותקשורת בין משרדים ורשויות – יוכל לסייע בבניית האמון החסר כיום בין השלטון המרכזי והמקומי בישראל.

קרן דורון כץ, רותם אריאב ועדי בן דהן
תחום מיצוי משאבים ואזוריות, ג'וינט אלכא

1. מבוא: מערכת היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי בישראל

השלטון המרכזי בישראל מאופיין בריכוזיות גבוהה.¹ ריכוזיות זו משפיעה על מערכת היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי ומעצבת אותו. מטרת מסמך זה היא להציג דרכים שבהן יצרו ממשלות בעולם אפיקים גמישים לקבלת החלטות או ניהול מתן שירותים לתושבים בנושאים מגוונים בהיבטים תקציביים, ארגוניים או מקצועיים. העקרונות של הגמישות ביחסים יכולים לשמש תשתית לחשיבה על הגמשת ממשקי עבודה בתחומים מסוימים בין השלטון המרכזי בישראל לבין השלטון המקומי באופן שייטיב עם מתן השירותים לתושב.

בישראל יש שני רבדים של מוסדות ממשל: משרדי ממשלה מרכזיים ו־257 רשויות מקומיות/אזוריות (שתי מועצות מקומיות הן מועצות תעשייתיות). היחס שבין שני דרגים משילותיים אלה, כמו גם חלוקת הסמכות והאחריות ביניהם, נקבע בשלב מוקדם לאחר הקמת המדינה על ידי מערכת חקיקה שכמעט לא התעדכנה לאורך השנים.

היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי במדינות שונות נעים על הרצף שבין ריכוז סמכויות לביזורן. על פי רזין,² "מערכת יחסי שלטון מקומי – שלטון מרכזי בישראל נמצאת במקום כלשהו באמצע על פי ממד הביזור התפקודי ונוטה נטייה מסוימת לריכוזיות בהשוואה למדינות מערב אירופה וצפון אמריקה".

פקודת העיריות בישראל מבוססת על עיקרון משפטי הקובע שרשויות מקומיות יעסקו רק בתחומים המצויים תחת אחריותן הסטטוטורית. אלו כוללים בעיקר תחומי אחריות כגון הנדסה ובניית תשתיות מקומיות, סלילת דרכים מקומיות ומדרכות, תכנון ובנייה ברמה המקומית וטיפול בביוב ובמים. אך גם בתחומים אלו השלטון המקומי נתפס יותר כזרוע ביצועית של השלטון המרכזי ופחות כשותף נבחר. אחד הביטויים לכך הוא שהרשות המקומית נסמכת במידה רבה על תקציבים ממשלתיים המחייבים עמידה בדרישות

¹ OECD, 2019.

² רזין, 2003.

ממשלתיות.³ כך גם בתחומים שבהן סמכותן של הרשויות המקומיות אינה מלאה, והן תלויות בהתוויית המדיניות, בפיקוח ובתקצוב של השלטון המרכזי.

אל מול מבנה ריכוזי זה, מחקרים מראים כי בפועל, מסיבות שונות, התקיים בישראל במהלך השנים תהליך משמעותי של ביזור למעשה. על פי רזין, בשלטון בישראל נוצרה אנומליה בין הבסיס החוקי – המשקף ריכוזיות רבה ביחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי – ובין המציאות, שבה השלטון המרכזי מפוצל ואינו עומד בעומס הביצוע המוטל עליו, והשלטון המקומי מתחזק ונוטל על עצמו תפקידים וסמכויות שונים. לכך יש להוסיף את הפער הנוצר לעיתים בין תפיסתן של הרשויות בנוגע לאספקת שירותים והבטחת איכות חיים ובין הסמכויות שניתנו לה על פי חוק.

בפועל, לרשויות המקומיות יש תפקיד מרכזי באספקת שירותים ממלכתיים, בייחוד בתחום החינוך והרווחה וכן במתן שירותי דת, אולם אופן המימון של חלק מהשירותים הממלכתיים ומחסור בהגדרה מדינתית ברורה של סל השירותים החברתיים שיש לספק לתושבים, יוצרים הבדלים מהותיים בין הרשויות המקומיות במגוון השירותים המסופקים וברמתם.

כך, למרות היותם של שני הדרגים – המרכזי והמקומי – דרגים נבחרים ודמוקרטיים, הרי שהמודל הישראלי, המאופיין בריכוז סמכויות פורמלי בממשל המרכזי תוך ביזור סמכויות דה־פקטו לדרג המקומי, מקשה על הרשויות המקומיות לעמוד באופן מספק בהתחייבויותיהן לתושביהם.

מתוך ניסיון להתמודד עם פערים אלו נעשו בישראל בשנים האחרונות מספר מהלכים לפיתוח וקידום רובד ממשלי נוסף ברמה האזורית. הידוע מכולם הוא מנגנון האשכולות האזוריים. המנגנון בנוי בבסיסו על התאגדות וולונטרית של רשויות מקומיות. לאחרונה מקדם משרד הפנים באופן מוסדר יותר את הרעיון של פיתוח מודל אזורי לממשל, כאשר רבות מן התובנות נבנות על בסיס הניסיון שנצבר בהקמת האשכולות ובהפעלתן.

לאור המתחים והאתגרים שתוארו בין הדרג הארצי לדרג המקומי בישראל, מחקר זה מציג במקרי הבוחן מגוון דרכים להגמשת מערכת היחסים ביניהם. מקרי הבוחן מאפשרים התבוננות חדשה על חלוקת הסמכויות והאחריות בין הדרגים, תוך התחשבות בחוזקות ובחולשות של כל דרג ובהתאם לצרכים ולידע הקיים ברמה הארצית וברמה המקומית.

³ ראו לדוגמה: גלנור, י., ובלאנדר, ד. (2013). **המערכת הפוליטית בישראל**. פרק 8: שלטון מקומי: הנדבך החסר בדמוקרטיה הישראלית. הוצאת עם עובד והמכון הישראלי לדמוקרטיה.

מקרי הבוחן נבחרו באופן שמייצג ארבעה מודלים שונים של הגמשת יחסים, אך המחקר אינו מסיק או קובע שהם מודלים אידיאליים, אלא מציע את ההבחנה ביניהם ככלי שיקל על אימוץ המודלים המגמישים לתוך האתגרים של הממשל המרכזי והמקומי במציאות הישראלית. בסוף כל מקרה בוחן מוצגת טבלה המסכמת את המהלך המחקרי ומחדדת את מאפייני מקרי הבוחן לפי שלבי המדיניות: תכנון, יישום ופיקוח, ולפי ההיבטים שבהם באה לידי ביטוי הגמישות במערכת היחסים: היבטים תקציביים, ארגוניים ומקצועיים. פירוט זה מאפשר לקוראים להכיר את המורכבות של הגמשת היחסים וכן ללמוד על האפשרויות הגלומות בתוך תהליכים מסוג זה.

2. מטרת המחקר ומתודולוגיה

המחקר נערך במטרה לקדםדיון בנוגע למודלים אפשריים להגמשת מערכת היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי בישראל.

לצורך כך נסקרו חמישה מקרי בוחן מהארץ ומהעולם שבהם השלטון המרכזי או המקומי (או שניהם יחד) יזמו התאמה מחודשת בחלוקת הסמכות והאחריות בתכנון, יישום או פיקוח של מדיניות או מתן שירותים לתושבים.

המדינות שמהן נבחרו מקרי הבוחן מייצגות רמות שונות של ריכוזיות וביזור במערכת היחסים בין השלטון המרכזי והמקומי. מקרי הבוחן ממדינות בעלות אופי מבוזר יותר (כמו דנמרק) נבחרו ונסקרו באופן שמאפשר אימוץ עקרונות הרלוונטיים גם לישראל, המאופיינת בריכוזיות.

העקרונות שלפיהם נבחרו מקרי הבוחן מייצגים פרקטיקות ומודלים אפשריים⁴ להתנהלות בין השלטון המרכזי למקומי באופן שיוצר הגמשה ומעבר ממערכת יחסים ריכוזית ונוקשה למערכת יחסים גמישה יותר ומותאמת סיטואציה.

שלושה ממקרי הבוחן הם מקרים מהעולם (נורווגיה, דנמרק ובריטניה) ושניים מישראל. להלן רשימת המקרים והמודלים שהם מייצגים:

1. מערכת קוסטרה (KOSTRA) בנורווגיה ← **מודל מנגנון היועצות**
2. קרן שלם בישראל ← **מודל שיתוף פעולה**
3. גיבוש מדיניות כלכלית עירונית בדנמרק ← **מודל הגדרות פיננסיות משותפות**
4. מאגר לתוכניות חיצוניות במשרד החינוך בישראל ← **מודל האצלת סמכויות**
5. אתגר לונדון (London Challenge) בבריטניה ← **מודל האצלת סמכויות**

⁴ המודלים מתבססים על פרקטיקות שנוסחו במחקר של Council of Europe (2007). פירוט אודותיהן ניתן למצוא בעמ' 14.

עבור כל מקרה נסקרו הרקע להגמשה, תהליכי ההחלטה והיישום ותוצאותיהם, תוך שימת דגש על הפקת תובנות שיכולות לתרום לאנשי המערכת הציבורית המעוניינים לאמץ פרקטיקות חדשות שישפרו את יכולתם לקבל החלטות טובות יותר בכל הנוגע למתן שירותים לתושבים.

המידע אודות מקרי הבוחן נאסף באמצעות סקירת ספרות וראיונות עם בעלי תפקידים וחוקרים מהארץ והעולם שהיו מעורבים בפרויקט באופן ישיר (רשימת מרואיינים מצורפת בנספח א).

תיאור מקרי הבוחן נפתח בשאלה – מה היו הסיבות לאימוץ שיטת העבודה או אימוץ ההסדרה החדשה של מערכת היחסים בין הממשל הארצי למקומי באותו מקרה בוחן.

בנוסף, ניתוח מקרי הבוחן נעשה בהתאם לשתי שתי הבחנות עיקריות:

א. שלב המדיניות שבו באה לידי ביטוי הגמשת מערכת היחסים: שלב **תכנון** המדיניות, שלב **יישום** המדיניות ו/או שלב **הפיקוח**?

ב. ההיבט שבו נעשתה הגמשת היחסים בין שני דרגי הממשל: האם ההגמשה נעשתה **בהיבטים תקציביים** של המדיניות, **בהיבטים ארגוניים** ו/או **בהיבטים מקצועיים**?

יש לשים לב כי הגמשה בהיבטים התקציביים יכולה לבוא לידי ביטוי בתקציב העירוני כולו או במתן סמכות תקציבית לרשות המקומית בפרויקט ספציפי.

הגמשה בהיבטים ארגוניים מתייחסת לאופן חלוקת הסמכות בקבלת החלטות במערכת, או באופן תפעול הרשות, כאשר היבטים אלו מהווים חלק משמעותי מיכולתה להצליח לתת שירות מיטבי לתושבים.

הגמשה בהיבטים מקצועיים מתייחסת למתן סמכות ומקום לידע בתחום מתן השירות ולידע שנצבר ברמה המקומית או הרמה הממשלתית (למשל, טיפול באלומות במשפחה תוך שימוש בידע וניסיון מקומי של משרד הרווחה, קבלת החלטות על תקציב עירוני תוך שימוש בידע וניסיון של כלכלנים מהרשות המקומית).



(איור 1.1, פיתוח עצמאי)

השאלות שהנחו את הראיונות עסקו בסיבות שבגינן נוצר המנגנון שאפשר שינוי ביחסים בין השלטון המרכזי למקומי, בתהליך קבלת ההחלטות בנוגע לשינוי, בעקרונות שהנחו את הובלת השינוי, בביקורות על המנגנון, ובהבחנות לגבי היבטי הגמישות והשלב שבו היא באה לידי ביטוי, כפי שפורט לעיל.

בסיכום כל מקרה בוחן מוצגת טבלה המסכמת את המקרה על פי מודל הניתוח.

3. סקירה תאורטית

הסקירה התאורטית שלהלן מתמקדת בסוגיות הרלוונטיות ליצירת מסגרת ניתוח של פרקטיקות אפשריות ביחסים בין שני דרגי הממשל (או שלושה דרגים – במדינות שבהם יש גם דרג אזורי).

בשלב הראשון ייסקרו מושגי הביזור והריכוזיות, לאחר מכן יוצגו היבטים (ממדים) שונים למתן אוטונומיה ברמה המקומית. הסקירה תציג גם מנגנונים שונים הקיימים להסדרת מערכת היחסים שבין דרגי השלטון השונים. לבסוף, תוצג מסגרת תיאורטית לניתוח מערכת היחסים שבין השלטון המרכזי לשלטון המקומי. על פי מסגרת תיאורטית זו ניתן לבחון את **שלב המדיניות** שבו מתקיימת גמישות (תכנון, יישום או פיקוח) ואת **ההיבט** שבו מתאפשרת הגמישות (תקציבי, ארגוני או מקצועי).

3.1 ביזור וריכוזיות

מערכות היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי בעולם נמצאות על רצף בין תלות מוחלטת של השלטון המקומי בשלטון המרכזי לבין עצמאות מוחלטת של השלטון המקומי. מערכות יחסים אלו נבחנות בכמה היבטים כגון רמת הביזור, מידת האוטונומיה הפוליטית, מידת האוטונומיה התקציבית, אופי מימון הרשויות ועוד.

ביזור הוא תהליך שמתקיים בדרך כלל במדינות שבהן הכוח הפוליטי, הארגוני, המקצועי והפיננסי נמצא בעיקרו בידיים של השלטון המרכזי. מהספרות המחקרית עולה שלתהליכי ביזור הגדרות מגוונות והוא מיושם בהיקפים שונים. באופן רחב ניתן לומר כי ביזור מתייחס להעברת סמכויות ואחריות מרמת השלטון המרכזי לרשויות האזוריות והמקומיות, שלהן מידה מסוימת של אוטונומיה.⁵

⁵ טביבאיין-מזרחי, מ. (2003). מסמך רקע ראשוני בנושא: מבנה היחסים בין שלטון מרכזי לשלטון מקומי. הכנסת – מרכז מחקר ומידע.

שינוי בהעברת סמכויות ואחריות משפיע על מערכות היחסים שנוצרות בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי ומעצב אותן. לרוב, תפקידו של השלטון המרכזי מתרכז בקביעת מדיניות וברגולציה, ותפקידו של הממשל המרכזי מתמקד בקביעת יעדי המדיניות, תיאום ופיקוח על הביצוע. ביזור סמכויות ואחריות לממשל המקומי, אין משמעו הסרת אחריות מהשלטון המרכזי, אלא יצירת מאזן חדש של אחריות משותפת וחלוקת הניהול להשגת יעדים משותפים.

לדוגמא, רפורמות ביזור יכולות לכלול העברת מתן שירות לתושבים על ידי הממשל המקומי, כאשר תפקידו של הממשל המרכזי הוא לייעץ ולסייע לרצף עבודת הממשל המקומי. לא פעם, תהליכי ביזור דורשים פיתוח יכולות חדשות בשלטון המרכזי. תהליך הביזור משפיע על כל תחומי החברה, מאופי ואיכות הממשל ועד לעושר לאומי וצמיחה כלכלית, ובאופן רחב יותר – על רווחת האזרחים.

יש לציין כי במדינות בעלות מבנה משילות מבוזר – רמת הביזור מוסדרת בחוק, אך במדינות בעלות מבנה משילות ריכוזי תהליכי ההגשה נעשים כמענה לאתגר מסוים, לרוב ללא הסדרה בחוק.⁶

3.2 ממדים אפשריים של מתן אוטונומיה מקומית

מחקרם של Ladner ואחרים⁷ עבור המועצה האירופית (European Commission), מציין שבעה ממדים אפשריים להגדרת אוטונומיה מקומית. מגוון הממדים מאפשר לבחון את המורכבות של מתן אוטונומיה לרשויות המקומיות והאזרחיות. במידה רבה, רמת האוטונומיה של הרשויות המקומיות מלמדת על התרבות הפוליטית שהתפתחה באותן המדינות.

במחקר דורגו 39 מדינות אירופאיות על פי רמת האוטונומיה הניתנת לרשויות המקומיות בממדים שונים, כדלקמן:

(1) **אוטונומיה משפטית:** המעמד החוקתי של העיריות בתוך המדינה, והאם עיריות יכולות – למשל – להתמזג בניגוד לרצונן.

⁶ OECD, 2019.

⁷ Ladner et al., 2016.

- (2) **אוטונומיה במדיניות במתן שירותים:** מגוון הפונקציות והשירותים שעליהם עיריות אחראיות, בין אם באמצעות המשאבים הכספיים של העירייה ובין אם באמצעות הצוות המקצועי שלה.
- (3) **אוטונומיה פוליטית:** המידה שבה הרשויות המקומיות יכולות להחליט על היבטי המערכת הפוליטית ומאפייני הממשל שלהן.
- (4) **אוטונומיה פיננסית:** אוטונומיה פיסקלית, הסתמכות עצמית פיננסית ואוטונומיה של הלוואות. אוטונומיה זו משלבת משתנים שקשורים למשאבים כספיים של השלטון המקומי ומעניקים להם אפשרות להשפיע על תקציבם.
- (5) **אוטונומיה ארגונית:** שיקול דעת בנוגע לסמכות והאמירה שיש לרשות המקומית בעת מילוי משימות.
- (6) **אוטונומיה בנוגע לפיקוח:** שילוב בין יכולת הפיקוח העצמי של העירייה ובין מידת הפיקוח על עיריות מצד רמות גבוהות יותר של המדינה (בעיקר בסוגיות כספיות ומנהליות).
- (7) **אוטונומיה בקבלת החלטות:** מידת יכולתן של עיריות להשפיע על דיונים והחלטות ברמת הממשל המרכזי.

מחקר אחר, של ה-OECD,⁸ מודד את רמת הביזור רק בהיבטים כלכליים. בקבוצה הראשונה נכללות מדינות שהממשל המקומי שלהן מאופיין ברמת ביזור גבוהה בהוצאות בשילוב הכנסות גבוהות ממיסים. בקבוצה השנייה נכללות מדינות שהממשל המקומי שלהן מאופיין ברמה בינונית של ביזור בהוצאות ורמה בינונית של הכנסות ממיסים. בקבוצה השלישית נכללות מדינות שמאופיינות ברמה בינונית של ביזור בהוצאות אך רמה נמוכה של הכנסות ממיסים. בקבוצה הרביעית נכללות מדינות שמאופיינות ברמת הביזור הפיננסי הנמוך ביותר, רמה המאופיינת בהכנסות והוצאות נמוכות לרשויות המקומיות.

באיור 1.2 ניתן לראות את דירוג המדינות במחקר זה לפי קבוצות.

⁸ OECD, 2019.

Table 2.2. Types of countries by level of decentralisation when measured by fiscal indicators

Most decentralised (Type 1) to most centralised (Type 4)		
Type 1	High decentralised spending and high tax revenues	Australia, Belgium, Canada, Denmark, Finland, Germany, Japan, Spain, Sweden, Switzerland, United States
Type 2	Medium decentralised spending and medium tax revenues	Czech Republic, France, Iceland, Italy, Latvia, Norway, Poland, Slovenia, Korea
Type 3	Medium decentralised spending and low tax revenues	Austria, Estonia, Mexico, Netherlands, United Kingdom
Type 4	Low decentralised spending and low tax revenues	Chile, Greece, Hungary, Ireland, Israel, Luxembourg, New Zealand, Portugal, Slovak Republic, Turkey

Sources: Allain-Dupré, D. (2018^[30]), "Assigning responsibilities across levels of government: Trends, challenges and guidelines for policy-makers", <https://doi.org/10.1787/f0944eae-en>; OECD (2017^[31]), *Subnational Governments in the OECD: Key Data (brochure and database)*, OECD, Paris.

(איור 1.2, OECD, 2019)

במחקרנו סקרנו מקרי בוחן מארבע מדינות: נורווגיה, דנמרק, בריטניה וישראל. להלן דירוג רמת הביזור במדינות אלו על פי שני המחקרים שהוצגו לעיל:

דירוג המדינות במחקר של ה-OECD ¹⁰	דירוג המדינות במחקר של Ladner ואחרים ⁹
קבוצה 1: דנמרק	4. דנמרק
קבוצה 2: נורווגיה	8. נורווגיה
קבוצה 3: בריטניה	32. בריטניה
קבוצה 4: ישראל	* ישראל לא נכללה במחקר

⁹ Ladner et al., 2016.

¹⁰ OECD, 2019.

3.3 סוגי מערכות יחסים אפשריות בין הממשל המרכזי למקומי

על פי מחקר של ה-European Committee on Local and Regional Democracy¹¹ יחסי הגומלין בין רשויות מקומיות ומרכזיות מושפעים משאלות העוסקות בשתי סוגיות מרכזיות.

הסוגיה הראשונה היא חלוקת האחריות. העקרונות שמנחים את סוגיית חלוקת האחריות הם: רמת שלטון עצמי, עיגון בחוק של היחסים, מיומנויות ויכולות של הגורמים השונים.

הסוגיה השנייה נוגעת למנגנונים המקלים על האינטראקציה בין דרגי השלטון באופן שמייצר יחסים נאותים ומכבדים. העקרונות שמנחים את סוגיה זו הם: רמת שיתוף פעולה, היקף המידע, קיום או אי קיום התייעצות ואופייה, היבטים פיננסים ופיקוח.

העקרונות שעוסקים בחלוקת האחריות מאפיינים את מעמדו ועמדתו של השלטון המקומי ואת תחומי האחריות שלו, ואילו העקרונות העוסקים בסוגיית האינטראקציה מעצבים את מערכת היחסים בין דרגי השלטון ומשפיעים עליה.

במחקר מתוארים חמש פרקטיקות שמוגדרות כ'**פרקטיקות טובות לאינטראקציה בין השלטון המרכזי לרשויות מקומיות**'. המחקר מראה כי בכל תחום אחריות של הרשות המקומית ניתן לקיים מגוון של אינטראקציות. אנו מוצאים את הפרקטיקות הללו רלוונטיות למחקרנו כיוון שהן מציגות את הגמשת מערכת היחסים בתוך מודלים אפשריים של אינטראקציות בין הממשל הארצי לרשויות המקומיות. חשוב להדגיש כי ההגמשה של מערכת היחסים אינה עומדת כערך בפני עצמו; צורות שונות של יחסים בין הממשל הארצי לרשויות המקומיות נועדו להקל על ביצוע יעיל, טוב ומקצועי של מדיניות ומתן שירותים לטובת התושבים.

להלן חמש הפרקטיקות:

1. מנגנון היועצות – התייעצות היא צורת האינטראקציה השכיחה ביותר בין השלטון המרכזי לרשויות המקומיות. ההתייעצות יכולה להתבצע באופן ספונטני בין נציגי הרשויות המקומיות לבין גורמים פוליטיים מהשלטון המרכזי. ברוב המקרים קיימת התייעצות חובה קבועה בתוך המנגנון בנושאי רפורמות, הגדרת תקציב ומיסים. במדינות רבות מתקיימים מפגשים רשמיים (כגון ועידות וקבוצות עבודה) שמתכנסים מדי פעם (שנתי, רבעוני וכו'). במדינות מבוזרות מבנים אלה הם לרוב אזוריים.

¹¹ Council of Europe, 2007.

2. **ייעוץ ומתן מידע לשלטון המקומי** – השלטון המרכזי יכול למלא תפקיד חשוב במתן ייעוץ לשלטון המקומי. בדרך כלל יחסים כאלו נוצרים באופן לא פורמאלי ולא כהתנהלות ממוסדת ומעוגנת בחוק. בחלק מהמקרים ישנן הנחיות באשר לאופן הכשרת צוות מקומי בניסיון לעזור לעיריות לשפר את ביצועיהן.

3. **מנגנוני שיתוף פעולה** – שיתוף פעולה בין משרד ממשלתי לבין הרשויות המקומיות הנוגע להגדרת יעדים, ניהול או תמיכה כלכלית.

4. **הגדרות פיננסיות משותפות** – שיטות עבודה בתחום הפיננסי הנוגעות להגדרה משותפת של השלטון המרכזי והשלטון המקומי באשר להכנסה הנדרשת לרשויות המקומיות (השלטון האזורי או המקומי) על מנת להיות אחראיות ובעלות מסוגלות לספק שירותים לאזרחים.

5. **האצלת אחריות** – הרחבת האחריות המקומית על ידי השלטון המרכזי בסוגיות אדמיניסטרטיביות, מקצועיות ועוד.

מתוך חמש הפרקטיקות הללו, זיהינו ארבע דרכי התנהלות שמביאות להגמשת מערכת יחסים בין שלטון מרכזי ריכוזי לשלטון מקומי, והתמקדנו בהן כדוגמאות למגוון מערכות יחסים אפשריות. כפי שצוין במבוא, הבחנה זו אינה קביעה כי אלו המודלים היחידים או המומלצים, אלא מטרתה להבחין בין מודלים אפשריים.

3.4 מסגרת תיאורטית לניתוח – תכנון, יישום ופיקוח בהיבטים תקציביים, ארגוניים ומקצועיים

הפרקטיקות שתוארו לעיל יכולות להתאים לשלבים שונים בתהליך קביעת המדיניות, כגון **בשלב התכנון, היישום או הפיקוח**. שלושת השלבים הללו מתאפיינים בהיבטים תקציביים, היבטים ארגוניים והיבטים מקצועיים של מתן שירותים לתושבים.

במחקר של ה-OECD משנת 2019 מצוינים ההיבטים התקציביים, הארגוניים והפוליטיים כסוגים שונים של ביזור אסימטרי (ביזור שאינו חולש על כל האזורים או הערים במדינה אלא מותאם לכל עיר או תחום בעיר בהתאם למאפייניהם הייחודיים).

במחקרנו, כדי לשרת את מסגרת הניתוח למטרות המחקר, החלטנו להחליף את ההיבט הפוליטי בהיבט מקצועי. מחקרנו אינו עוסק בהיבט הפוליטי, אך כן עוסק בשאלה – מהיכן נשאב הידע המקצועי שמנחה קבלת החלטות ביצירת מדיניות. **ידע מקצועי** יכול

להתבסס על ידע לימודי נרכש והכשרות של בעלי התפקידים בשילוב עם ידע שמסתמך על ניסיון והיכרות עם השטח (בתחומי רווחה, תשתיות, חינוך ועוד). **ההיבט הארגוני** מאופיין במרחב אפשרי של קבלת החלטות על ידי הרשות המקומית האזורית. מרחב קבלת ההחלטות יכול להיות ההכרה ברשות כגוף עצמאי שיכול "להצטרף" או "לבטל הסכמה", בחירה בנוגע להתקשרויות, יכולת להקים חברות עירוניות, שיתופי פעולה עצמאיים עם המגזר הפרטי ויכולת פיקוח עצמית. **ההיבט הכלכלי** מאופיין ברמה מסוימת של עצמאות בנוגע למיסוי או מתן פטורים ממיסוי, מרחב פעולה בנוגע לניהול כספים של העירייה, אוטונומיה בנוגע ליצירת תקציב העירייה וגישת עצמאית לקבלת הלוואות.¹²

¹² OECD, 2019.

1. מערכת קוסטרה (KOSTRA) בנורווגיה – מערכת פתוחה לנתונים עירוניים

המידע בפרק זה מבוסס ברובו על ראיונות שנערכו עם מרטין פיורדהולם וזיגמונד אנגדל – יועצים מיוחדים לכלכלה עירונית בארגון הגג של המגזר העירוני בנורווגיה.

1.1 מודל הגמשת היחסים – מנגנון היועצות

1.2 השלטון המרכזי והמקומי בנורווגיה

בנורווגיה חיים כ־5.3 מיליון איש בחלוקה ל־19 מחוזות ו־428 עיריות. התרבות הפוליטית בין הממשל המרכזי לממשל המקומי בנורווגיה נשענת על ההבנה שהתגבשה אחרי מלחמת העולם השנייה, ולפיה על מנת לשקם את המדינה חייבים לבנות מערכת יחסים שמבוססת על אמון ושקיפות בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי.

הממשל המרכזי אחראי על מדיניות חוץ, תוכנית הביטוח הלאומי, בתי חולים, השכלה גבוהה, שוק העבודה, פליטים ועולים, רשת דרכים לאומית, מסילות ברזל, חקלאות, סוגיות סביבתיות, משטרה, בתי משפט ובתי כלא. **רשויות המחוז** אחראיות על תכנון ופיתוח אזורי, תחבורה ציבורית, פיתוח עסקי, תרבות, סביבה וחינוך לחטיבה העליונה. **העיריות** אחראיות על מתן שירותים בתחומי: בית ספר יסודי ותיכון, גני ילדים, שירותי בריאות, טיפול בקשישים ונכים, שירותים חברתיים, תכנון מקומי, סוגיות חקלאיות, סוגיות סביבתיות, כבישים מקומיים, נמלים, אספקת מים, תברואה, ביוב ופיתוח עסקי מקומי. מעל הרשויות המקומיות והמחוזיות, ישנו **המשרד לשלטון המקומי ומודרניזציה**, והוא אחראי על מדיניות הדיר, חוק התכנון והבנייה, כספי השלטון המקומי והמינהל המקומי, מדיניות התקשוב, מדיניות כפרית ואזורית, ניהול בחירות, מדיניות העסקת

עובדי ציבור, ענייני מיעוטים, מיפוי לאומי, ומדיניות מידע גיאוגרפי. בנוסף המשרד אחראי על **הקמת וניהול מערכת הקוסטרה**,¹³ כפי שיפורט בהמשך.

כל ממשל עירוני ואזורי מחויב לדווח על מתן השירותים והמשמעויות הכספיות של מתן שירותים שנמצאים תחת אחריותו בחוק. מערכת היחסים בין המשרד לשלטון המקומי מאופיינת בכך שלרשויות המקומיות יש חופש לתעדף ולהחליט כיצד ליישם את השירותים שהם מעניקים לציבור באופן שיתאימו לצרכים והתנאים המקומיים, אך על הממשל המרכזי עדיין מוטלת האחריות הכוללת. על כן הממשל המרכזי צורך מידע רב על מצבן של הרשויות המקומיות כדי שיוכל לתכנן מדיניות לאומית בהתאם. קיים אלמנט של פיקוח מצד הממשל המרכזי, בעיקר פיקוח על מידת העמידה של הרשות המקומית בתקנים הלאומיים שהוגדרו על פי חוק.

הרשויות המקומיות והמחוזיות מאוגדות באיגוד שנקרא **ארגון המגזר העירוני** (Kommunesektorens organisasjon – KS). באיגוד חברות עיריות, מחוזות ומפעלים ציבוריים בבעלות עירונית או מחוזית. האיגוד מעורב כנציג במערכת הקשרים המתמשכת בין רשויות השלטון המרכזי לרשויות המקומיות במספר נושאים ספציפיים ברמה הניהולית והפוליטית. בשנת 2000 גובש הסכם בין הממשל המרכזי לרשויות המקומיות ובו הוחלט כי יתקיימו פגישות התייעצות קבועות בין שני דרגי הממשל. הפגישות מתקיימות במסגרת ישיבות מליאה ופגישות דו־צדדיות בין נציגי האיגוד (KS) ומשרדי הממשלה. ההתייעצויות עוסקות בחלוקת ההכנסות ביחס למשימות שבוצעו על ידי הרשויות המקומיות והמחוזיות, המצב הכספי של השלטון המקומי ואמצעי התייעלות. ההתייעצויות כוללות גם מעורבות של האיגוד בהערכות המשרדים באשר לעלויות הרפורמות ומחקרים על השפעת הצעות החקיקה על עיריות.¹⁴

דוגמה לאיזון בין פיקוח לבין אחריות הרשות היא שרשויות בעלות קשיים כלכליים מקבלות ליווי מהממשל המרכזי, אך ניהול השיקום הכלכלי מוטל על העירייה ולא על הממשל המרכזי. במסגרת זו ישנו מנגנון פיקוח וליווי שבא לידי ביטוי בכך שעירייה שמגיעה למצב שאינה יכולה לקחת הלוואה מהבנק צריכה אישור של השלטון המרכזי על מנת שהבנק יאשר את בקשת ההלוואה. יחד עם זאת, ההחלטות הכלכליות של העירייה הן באחריותה. בהרבה מובנים תפקידו של המשרד לשלטון המקומי הוא לוודא שההתנהלות הכלכלית של הרשות תקינה, ובו זמנית לשמור על האינטרסים של הרשויות המקומיות מול הממשל המרכזי כולו.

¹³ Ministry of Local Government and Modernisation, retrieved from <https://www.regjeringen.no/en/dep/kmd/id504/>
¹⁴ Norwegian Ministry of Local Government and Modernisation, 2014

1.3 מערכת קוסטרה

בשנות ה־90 המאוחרות הוקמה מערכת הקוסטרה, שמטרתה לרכז את המידע על הוצאות כלכליות ושירותים ציבוריים שניתנים לציבור על ידי הרשויות המקומיות בנוורווגיה.

המערכת פועלת מכוחו של חוק שלפיו "עיריות ועיריות מחוזיות מחויבות לספק לממשלה המרכזית מידע על הוצאות כלכליות ושירותים ציבוריים לשימוש במערכות מידע לאומיות". בפועל, המערכת מכילה מידע על השירותים שניתנים לתושבים, מאפייני האוכלוסייה וצרכיה והוצאות ותקציבי העירייה לפי הנושאים השונים. המערכת אינה מכילה מידע על איכות השירותים.

האחריות של העיריות והמחוזות בנוגע לאיסוף המידע מוגדרים בהוראות חוק השלטון המקומי, אשר לפיו עיריות ועיריות־מחוז מחויבות לאסוף בשיטתיות את הידע המבוקש ולאחסן באופן אלקטרוני מידע הנוגע לתשומות ושירותים.

ההחלטה על הקמת מערכת הקוסטרה לוותה בהבנה שאחד האלמנטים המרכזיים הנדרשים מהמערכת הוא אמינות, ולכן היא נבנתה כמערכת פתוחה המאפשרת לכל אדם לגשת אל נתונים ולהשתמש בהם – לא רק הממשל, אלא גם התקשורת, ארגוני חברה אזרחית ואזרחים פרטיים.

המידע הנאסף תומך בשני היבטים מקצועיים חשובים: (1) הערכת יעדים לאומיים בעזרת המידע על ניהול הכספים והשירותים של הרשויות המקומיות; (2) תמיכה ביכולותיהן של הרשויות לפתח את השירותים שהן נותנות לתושבים.

1.4 הקמת מועצת התיאום לקוסטרה והצורך שעליו היא עונה

על אף קיומה של המערכת, לאורך השנים לא התקיים דיווח שיטתי של נתונים מהממשל העירוני והמחוזי, וכך היה גם כאשר לאיסוף המידע על ידי השלטון המרכזי. כמו כן, המידע שדווח על ידי הרשויות המקומיות והמחוזיות לא נבחר מתוך מחשבה סדורה על חשיבותו ונחיצותו עבור טיוב השירותים לאזרחים. היעדר הפידבק מצד הממשל המרכזי בנוגע לנתונים והיעדר דיון בנוגע לנתונים הרלוונטיים הביא לכך שהרשויות המקומיות פספסו הזדמנויות לפתח את השירותים שסיפקו לתושבים, המידע שהועבר לממשל הארצי היה בגדר "נחמד שיהיה" (Nice to have), לא התנהל דיון או התקבל פידבק מצד הממשל הארצי בנוגע לנתונים. כמו כן, התושבים לא קיבלו נתונים על הביצועים של הרשויות המקומיות והמחוזיות.

לאור זאת, משרד השלטון המקומי בממשלה הנורווגית הקים את **מועצת התיאום לקוסטרה**, ובה חברים בעלי העניין בקוסטרה: עיריות ומחוזות, נציגים מהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, נציגים ממשרדי הממשלה ועוד.

1.5 מנגנון קבלת החלטות בגישת הקונצנזוס

מועצת התיאום עובדת בגישת הקונצנזוס על מנת לוודא שהאינטרסים של כל הגורמים שמשותפים במועצה יילקחו בחשבון בפיתוח המערכת ויתרמו ליצירת פתרונות המקובלים על כולם.

המועצה נפגשת פעם בשנה על מנת לדון בהמלצות ורעיונות של 18 קבוצות עבודה שעובדות תחתיה במהלך השנה. כל קבוצת עבודה אחראית על שירות אחר שהרשות המקומית מעניקה לתושבים: גני ילדים, בתי ספר, רווחה, בריאות, תרבות, מכבי אש ועוד. מועצת התיאום קובעת את עקרונות העבודה ואת סדר היום לנושאים שקבוצות העבודה צריכות לעסוק בהן ובנוגע לאילו נושאים היא מצפה להמלצות. הדגשים יכולים להיות עבור כל הקבוצות או עבור קבוצות עבודה ספציפיות.

אחת מקבוצות העבודה עוסקת בדיווח במערכת על חשבונאות ונושאים כספיים, והיא עוסקת – בין היתר – בחסמים ועלות של יישום המלצות קבוצות העבודה למערכת הדיווח הכלכלית של הרשויות והמחוזות. מבין הנושאים בהן דנה הוועדה: איזה מידע הממשל המקומי צריך על מנת לשפר את מתן השירותים לתושב, עלות איסוף המידע וההזנה שלו במערכת, איזה מידע רלוונטי עבור הממשל הארצי.

רשויות מקומיות משקפות במידת הצורך את הקושי באיסוף נתון זה או אחר, ואנשים חיצוניים (ארגונים וכלי תקשורת) יכולים לבקש שיעלו מידע מסוים לתוך המערכת. במקרה שבו יש מידע מסוים שהמדינה מבקשת מהרשות המקומית לאסוף והאיסוף דורש השקעה כספית נוספת, המדינה תממן את איסוף המידע הספציפי. המדינה אינה מחליטה על דעת עצמה כמה עולה האיסוף, וגם ההחלטה בעל עלות האיסוף של המידע הנוסף מתקבלת תוך דיון וחישוב משותף והגעה להחלטה בשיטת הקונצנזוס.

המידע מוצג במערכת תוך השוואה בין העיריות, מה שיוצר תחרות ביניהן וגם דיון ציבורי ופנים-ממשלי בנוגע לסיבות שרשות מקומית אחת מתפקדת באופן שונה (מוצלח יותר או פחות) מרשות מקומית אחרת.

העובדה שההתנהלות הפיננסית של הרשויות המקומיות מפורסמת באופן שקוף במערכת מחזקת את סוגיית האמון בין הממשל המקומי לממשל המרכזי ובין מוסדות הציבור לציבור. האמון בין הרשות המקומית לממשל הארצי הוא גבוה, ולכן ניתן לקיים דיונים ולהגיע להסכמות משותפות. כחלק משימור האמון נציגי הממשל עושים שימוש ראוי ושקוף בנתונים.

כדי לשמור על נתונים באיכות גבוהה, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מעורבת באיסוף הנתונים, נשמרות דרישות מחמירות באופן איסוף הנתונים וניתן לחשוף אם הנתונים המדווחים אינם אמינים. דיווח קבוע ובר השוואה (בין שנים ובין ערים ומחוזות) שומר על איכות הנתונים ועל יכולת השימוש בהם ומייצר מערכת מידע שתומכת בתכנון מדיניות לטווח הארוך.

1.6 לו"ז שנתי לעדכון המערכת

על מנת לממש את המטרות של הממשל המרכזי והממשל המקומי, מקפידים לאסוף את המידע ולספק את הנתונים מוקדם ככל שניתן. על כן, בכל 15 בפברואר (תאריך הדיווח השנתי של השלטון המקומי), מוזן כל המידע על ההתנהלות הפיננסית של הרשויות המקומיות אל המערכת הממוחשבת. בשנים האחרונות כל המחוזות וכמעט כל העיריות הצליחו לדווח במועד שנקבע לדיווח ראשוני. לאחר הזנת הנתונים, המידע הראשוני הופך לנגיש ב־15 במרץ (מידע ראשוני שעשוי לעבור תיקונים). לאחר מכן, העיריות והמחוזות יכולים לשפר את איכות הנתונים שוב עד ה־15 באפריל. לבסוף, הפרסום של הנתונים בגרסתם הסופית, עם הבטחה לרמת איכות ואמינות גבוהה של הנתונים, מתבצע עד ה־15 ביוני.

1.7 ביקורת על המנגנון

באופן כללי אין ביקורת על עצם קיומה של המערכת או רצון לוותר עליה מצד כל הצדדים המעורבים. יש דיון בנוגע לאופי המידע שהמערכת כוללת. ניכר כי הציבור וכלי התקשורת היו רוצים יותר מידע על איכות השירותים שהרשויות מספקות, אך הרשויות טוענות כי עלות יצירת מידע מסוג זה יקרה מדי. כמו כן, ישנן דעות שונות באשר למידע שאמור להיכלל תחת הכותרת 'איכות השירותים'.

1.8 סיכום מקרה הבוחן

סיכום ההיבטים המרכזיים במקרה הבוחן:

שולים			היבטים
פיקוח	יישום	תכנון	
קיים אלמנט של פיקוח מצד הממשל המרכזי לגבי עמידת הרשות מבחינה תקציבית בתקנים שהוגדרו בחוק. המועצה מאפשרת לרשויות גמישות בהיבטים מקצועיים, תקציביים וארגוניים.	היישום של איסוף החומרים והזנתם הוא באחריות השלטון המקומי. התקצוב של האיסוף וההזנה נתון לשיקול דעתה של המועצה, והיא מקבלת החלטות שמעניקות אחריות תקציבית לגורם המבקש את המידע.	גמישות בהיבטים מקצועיים ותקציביים. המועצה מקבלת החלטות בגישת הקונצנזוס. במועצה יושבים נציגים מהשלטון המרכזי והמקומי ובעלי עניין נוספים.	מקצועי
			תקציבי
	-----	-----	ארגוני

האחריות הכללית על המערכת היא בידי השלטון המרכזי, אך כל רשות מקומית אחראית להזין את המידע הרלוונטי לגביה.	סמכות ואחריות
מערכת היחסים מבוססת על אמון ושקיפות. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה הנורווגית לוקחת חלק באיסוף החומרים, מה שמחזק את היכולת לאסוף מקצועי ומהימן.	מאפייני השותפות בין משרדי השלטון המרכזי לרשות המקומית
המידע חשוף ושקוף לכל אזרח במדינה ולכל אחד מבעלי התפקידים. דיונים וקבלת החלטות בנוגע למידע נוסף שיש בו צורך מתקיימים בגישת הקונצנזוס.	שקיפות ובהירות התוכנית
השלטון המקומי משתתף בכל תהליכי קבלת ההחלטות בנוגע למערכת, אופן איסוף המידע והסוגיות התקציביות הנלוות לה.	התאמת התוכנית למאפייני הרשות והתאמה לאוכלוסיית היעד
הרשות המקומית אחראית על בניית התקציב העירוני ועל מימון אחוז גבוה ממתן השירותים לציבור. השקיפות בנוגע למצב הפיננסי של הרשות מאפשרת לשלטון המרכזי להגדיר האם הרשות עומדת בסטנדרטים תקינים של ניהול תקציבי. רק במקרה שבו נמצא כי הרשות אינה עומדת בסטנדרטים אלו, ישנה מעורבות של השלטון המרכזי בסוגיות תקציביות עירוניות (כגון היכולת לקבל הלוואה מהבנק במידת הצורך).	היבטים כלכליים-ניהוליים

2. קרן שלם לפיתוח שירותים לאדם עם מוגבלות שכלית התפתחותית ברשויות המקומיות – ניהול משותף של נציגים ממשרד הרווחה, השלטון המקומי והרשויות המקומיות בישראל

המידע בפרק זה מבוסס ברובו על ראיונות שנערכו עם ריבה מוסקל, מנכ"לית קרן שלם, וקלרה חן, מנהלת היחידה לאנשים עם מוגבלויות באגף הרווחה בעיריית נתניה.

2.1 מודל הגמשות היחסים – מנגנוני שיתוף פעולה

2.2 קרן שלם והצורך שעליו היא עונה

קרן שלם הוקמה בשנות ה-80 על ידי המרכז לשלטון מקומי ובשיתוף משרד הרווחה למתן סיוע בפיתוח שירותים עבור אנשים עם מוגבלות שכלית והתפתחותית (מש"ה) ברשויות המקומיות.

במדינת ישראל כל אדם שמוגדר כבעל מוגבלות זכאי לקבל קצבה שמורכבת מכספים המגיעים ממשרד הרווחה ומהרשות המקומית שבה הוא מתגורר. חלק מהאנשים עם מוגבלות שכלית והתפתחותית מתגוררים במעונות פנימייה שבהם דמי האחזקה ממומנים 75% ע"י המדינה (משרד הרווחה) ו-25% במימון הרשות שבה התגורר האדם עם המוגבלות, וכל מחסור מסופק במימון המדינה, ולכן הם אינם זקוקים לקצבת הנכות לצורך מחייתם. בשנת 1983 החליטו משרד הרווחה ומרכז השלטון המקומי, בברכת משרד האוצר, לייסד קרן ציבורית משותפת שבה יאגמו את כספי קצבת הנכות של הדיירים במעונות הפנימיה לאנשים עם מש"ה.¹⁵ התקציב השנתי המצטבר מהעברות כספי הרשויות הינו כ-30 מיליון ש"ח המועברים מהביטוח הלאומי באמצעות משרד הרווחה.

הקרן מסייעת במענקים, ייעוץ וחשיבה לקידום איכות החיים בקהילה של אנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית, והיא מסייעת מדי שנה לכ-200 פרויקטים ומיזמים בכל רחבי הארץ תוך שיתוף פעולה עם מפקחי משרד הרווחה, נציגי אגפי הרווחה ברשויות המקומיות, גופים מפעילים וגורמים מממנים נוספים אשר לוקחים חלק בוועדות ההיגוי.

¹⁵ 20% מדמי הקצבה מועברים לאפוסטרופוס שאמור להשתמש בהם לצורכי הדייר, 30% מועברים לקרן ציבורית מיוחדת שהוקמה למימון פעילות העשרה ופנאי לדיירי מעונות הפנימיה, והיתרה – 50% מהקצבה – מתחלקת בין המדינה והרשות המקומית בהתאם לאחוז השתתפות של כל אחד מהם במימון ההשמה בדיור.

הקרן היא עמותה רשומה והנהלתה משותפת למרכז השלטון ולמשרד העו"ר והש"ח. הקרן מפרסמת אחת לשנה את הדו"חות הנדרשים ע"י רשם העמותות ודו"ח פעילות המופץ לרשויות ונמצא באתר הקרן. בקרן מועסקים כתשעה עובדים. חמישה מהם אנשי מנהלה וארבעה עובדים בשטח.

באשר למערכת היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי, תחום המוגבלות שכלית- התפתחותית מעוגן ב'חוק הסעד לטיפול במפגר'. העיגון בחוק יצר הסדרה בנוגע לממשק של השלטון המרכזי והשלטון המקומי ולחובה של השלטון המקומי לתת מענה בתחום זה (זאת בשונה מתחומי מוגבלות אחרים, שם אין עיגון בחוק ואין הסדרה ברורה לגבי התהליך השיקומי). החוק מגדיר את זכויות קהל היעד ואת האחראים לספק את המענים.

2.3 מודל העבודה של הקרן – מאפיינים ייחודיים

הייחודיות של מקרה בוחן זה באה לידי ביטוי במספר מאפיינים:

- ◀ ניהול משותף בוועד המנהל של הקרן, הכולל נציגים מהשלטון המקומי, מחלקות הרווחה ומשרד הרווחה (עם רוב לנציגי השלטון המקומי).
- ◀ ניהול וקבלת החלטות על כספים ומענקים באפיקי קבלת החלטות ייחודיים, שאינם דומים לאופני קבלת החלטות בתחומי רווחה אחרים.
- ◀ איגום הידע המקצועי עבור הרשויות המקומיות ומשרד הרווחה בגוף מקצועי אחד שמחובר לשטח.
- ◀ גמישות במערכת היחסים של הקרן עם כלל הגופים המוסדיים המעורבים בקבלת ההחלטות.

2.3.1 ניהול משותף

הוועד המנהל של הקרן מורכב מנציגים של מרכז השלטון המקומי, משרד הרווחה ומחלקות הרווחה בעיריות.¹⁶ מנהלת הקרן משתתפת בישיבות כאשת מקצוע מטעם הקרן. הנהלת הקרן מורכבת מאנשי מקצוע שמגיעים מרקע מקצועי ומייצג גיאוגרפי וחברתי מגוון. תחת הוועד המנהל פועלות מספר ועדות: ועדת פיתוח כוח אדם, ועדת מחקרים, הוועדה המקצועית, ועדת משאבי אנוש, וועדות המוקמות על פי צורך למיזמים מיוחדים ונושאים נוספים שבהם עוסקת הקרן. הוועדות המקצועיות ממיינות את הפניות אליהן וכותבות

¹⁶ יו"ר הקרן הינו תמיד ראש רשות מקומית/אזורית מכהן שממונה לתפקיד היו"ר ע"י מרכז השלטון המקומי. נציגי הרשויות הינם מנהלי מחלקות וגפי רווחה הממונים ע"י מרכז השלטון המקומי ונציגי משרד העו"ר והש"ח ממונים ע"י השר/מנכ"ל המשרד.

המלצות והוועד המנהל מקבל את ההחלטות הסופיות בנוגע להעברת התקציבים. הקרן עוברת תהליכים של רענון ובחינת מטרות בכל כמה שנים.

היזומה לקידום פרויקט מגיעה מהקרן, ממשרד הרווחה או מהרשויות המקומיות:

לעיתים **הקרן** פונה לרשות מסוימת או למשרד הרווחה כדי להניע מיזם. דוגמה לכך היא המיזם של הקרן לרכישת ציוד לפנאי לצעירים ובוגרים עם מש"ה ששהו בבית בעת סגירת מסגרות היום בתחילת משבר הקורונה.

לעיתים **משרד הרווחה** פונה לקרן בנוגע לפרויקטים שלדעתו יוכלו להתאים לה. דוגמה לכך היא פנייה של משרד הרווחה לקרן להשתתפות ברכישת ציוד עבור מרכזים חדשים למשפחה בשותפות עם הג'וינט.

הרשויות המקומיות – רוב התמיכה של הקרן היא בפרויקטים שהרשויות המקומיות יוזמות. חלק הארי של תקציבי הקרן מוקדש לפיתוח פיזי (בנייה, שיפוץ וציוד של מסגרות בקהילה).

לתהליך קבלת ההחלטות לבקשה שהוגשה לוועדה המקצועית על ידי רשויות מקומיות יש מתווה קבוע: כל פרויקט שהעירייה יוזמת מתחיל בכתיבת הפרויקט כפרוגרמה, הפניית הפרויקט לפיקוח של משרד הרווחה והחתמתו והגשת הפרויקט כמסמך משותף לקרן שלם. השלב השני הוא בדיקה של הקרן האם הפרויקט המוצע עומד בדרישות הקרן. לאחר מכן קמה ועדת היגוי לפרויקט בעירייה. הבקשה מגיעה לוועדה המקצועית, שבה משתתפות מנכ"לית הקרן, נציגים מטעם משרד הרווחה (שהינם חברי הנהלה) ונציגות של הרשויות ממחלקות הרווחה מרחבי הארץ – כולם כחברים שווי זכויות וקולות בנוגע לאישור הפרויקטים. הוועדה עוברת על עשרות פרויקטים מכל הארץ העוסקים בבינוי, הצטיידות, אירועים חברתיים, שירות לאומי ועוד. בקשות למענקים פיזיים בסכומים העולים על 50,000 ש"ח ונושאים עקרוניים וייחודיים – מגיעים לדיון בהנהלה. ההחלטה בוועדה המקצועית היא עבור פרויקטים עד סכום מסוים. בנוסף, הקרן מממנת גם פרויקטים בסדרי גודל קטנים יותר כמו קורסים למדריכים ומטפלים (בשיתוף עם פיקוח משרד הרווחה המעורב בהתווית הקו המקצועי) או הכשרות לאנשי מקצוע ממרכזים מרחבי הארץ שאינם מדריכים מוסמכים.

מעבר לאפשרויות המימון למיזמים השונים, לקרן יש ידע מצטבר רב מהעבודה עם העיריות והרשויות מרחבי הארץ. כך היא יכולה לתרום מהידע המקצועי שלה לפרויקטים שממומנים על ידה. מבחינת הסדרת העברת הכספים לפרויקט, בכל פרויקט שהוא שיתוף

פעולה עם הרשות המקומית יכולה הרשות לתת לקרן הרשאה להעביר את הכסף לגוף המפעיל שחותם על מסמך מול הקרן.

בראייה רחבה יותר, אנשי הקרן נותנים יעוץ מקצועי ומלווים את גיבוש והכנת הפרויקט להגשה לקרן. מהריאיון עם מנכ"לית הקרן, ריבה מוסקל, עולה כי צוות הקרן שומר על קשר עם מחלקות הרווחה ברשויות ונחשף לצרכים כתוצאה משיחות וסיוורים. על כן הם יודעים מניסיון ובהתבסס על מידע סטטיסטי מתי ובאילו עיריות יהיה צורך במרכזי יום נוספים. הקרן מעודדת את הרשויות לפתח שירותים, תוך שיתוף פעולה עם הפיקוח הרלוונטי במשרד הרווחה, ולעיתים היא ממליצה על שיפוץ או בינוי מבנה חדש בהתאם למצב המבנה. לפעמים הקרן משמשת כמתווך בין גופים שונים. יש בקרן גמישות שמאפשרת לה להיענות בקצב מהיר יחסית לצרכים.

קלרה חן, מנהלת היחידה לאנשים עם מוגבלויות באגף הרווחה בעיריית נתניה, סיפרה שהגישות של מנכ"לית הקרן לאנשים הרלוונטיים במשרד הרווחה ובביטוח לאומי מסייעת לרשויות המקומיות. הסיוע הוא גם בהשמעת קולן של הרשויות ולא רק בתמיכה הכספית.

2.3.2 אפיקי התקצוב הייחודיים

ההבדלים בין אפיקי התקצוב של הקרן לבין אפיקי התקצוב בתחומי מוגבלות אחרים מחדדים את הגמישות שקרן שלם מספקת ליכולת של הרשות המקומית לגייס תקציבים לצורכי בעלי המוגבלויות השכליות. בתחומי רווחה אחרים הנוגעים לבעלי מוגבלויות (שאינן מוגבלויות שכלית), היכולות של הרשויות לפיתוח משאבים הן מוגבלות מאוד, והיתרון של העבודה מול קרן שלם בא לידי ביטוי גם בכך שהתהליך מולה הוא פחות 'בירוקרטי'. לדוגמה, הגשת בקשה לקול קורא של הביטוח הלאומי הינה תהליך ממושך המצריך השקעה רבה (הרבה שעות וכוח אדם) וגם קבלת התשובה אורכת זמן רב. מול קרן שלם התהליך קצר יותר. בקרן מתקיימות ישיבות רבות יותר המאפשרות דיונים לעיתים קרובות יחסית ומתן מענים בקצב תואם.

קרן שלם, נמצאת בשטח והיא מקצועית ומעורבת. אנשי הצוות צמחו מהשטח, מכירים את הדינמיקה, שואלים שאלות ענייניות, מאתרים את הבעיות הרלוונטיות ומחזיקים הרבה ידע ארצי. אנשי הקרן יודעים היכן בארץ עשו תוכנית דומה, מה כדאי לקנות ומה לא, מכירים את הטעויות שאפשר להימנע מהן ועם אילו גורמים כדאי לעבוד. הם מסייעים בקשר בין הרשות למשרד הרווחה ובקשר בין הרשויות השונות ברחבי הארץ. הקרן יודעת איך להפיץ מידע על פרויקטים מוצלחים בין הרשויות.

2.4 אתגרים בנוגע להתנהלות במודל הנוכחי

הגדלת ההשתתפות העצמית של הרשויות המקומיות בפרויקטים: במצב הקיים, אם פרויקט דורש מהרשות המקומית להשקיע יותר מ-20% מהתקציב – היא אינה מאשרת אותו. מבחינת הרשויות המקומיות, הגדלת ההשתתפות של הרשות המקומית אינה תואמת את המציאות התקציבית או הפוליטית שלהן.

נושא נוסף שעלה בראיונות הוא שמירה על הנגישות של הקרן על ידי שמירה על מנגנון פעולה לא בירוקרטי.

2.5 סיכום מקרה הבוחן

סיכום ההיבטים המרכזיים במקרה הבוחן:

שלבים			היבטים
פיקוח	יישום	תכנון	
הקרן מלווה את הפרויקטים ונמצאת בוועדות ההיגוי. היא מלווה בטרום הפרויקט, בתכנון, ולאחר מכן מוודאת שהתהליך נעשה לפי המתווה. הפיקוח מתאפיין בחשיבה משותפת עם הרשות באשר לאופן שבו ניתן לשפר את יישום התוכנית.	הקרן מופקדת על העברת התקציבים. הרשות המקומית אחראית ליישום הפרויקטים עצמם בליווי פיקוח של משרד הרווחה.	שוויון בהצבעה בין המשתתפים בוועד המנהל ובוועדות המשניות. בנוסף, קיים שיתוף פעולה בין משרד הרווחה לבין הקרן ובין הקרן לרשויות המקומיות בהזרמת מידע וידע באופן לא פורמאלי.	מקצועי
-----			תקציבי
-----	-----	-----	ארגוני

חלוקת התקציב נעשית על ידי הקרן. ההנהלה מורכבת מנציגים מהשלטון המרכזי ומהשלטון המקומי.	סמכות ואחריות
השותפות היא בקבלת ההחלטות בנוגע לתקציב.	מאפייני השותפות בין משרדי השלטון המרכזי לרשות המקומית
ניכר כי הרשויות המקומיות מעדיפות את הליך בקשת מימון מהקרן על פני הליך בקשת מימון מקרנות אחרות, כמו ביטוח לאומי, בשל עומס הבירוקרטיה בהליכים האחרים.	שקיפות ובהירות התוכנית
השילוב בין הידע המקצועי שנצבר בקרן ובין הניסיון של הקרן בהקמת פרויקטים בערים אחרות בארץ תורם ליכולת הרשויות לקבל החלטות טובות המותאמות לצורכיהן.	התאמת התוכנית למאפייני הרשות והתאמה לאוכלוסיית היעד
תקציב הקרן מנוהל בשיתוף פעולה בין הגורמים הרלוונטיים.	היבטים כלכליים-ניהוליים

3. משא ומתן ממוסד בנוגע למדיניות תקציבית עבור הממשל המקומי בדנמרק

3.1 מודל הגמשת היחסים – הגדרות פיננסיות משותפות

3.2 יחסי השלטון המרכזי והמקומי בדנמרק

בדנמרק מתגוררים 5.8 מיליון תושבים הפזורים על פני 98 עיריות. העיריות הן אלו שמספקות את רוב השירותים הציבוריים שממוקדים ישירות באזרחים, כולל טיפול בקשישים, סיוע לנכים, טיפול בילדים, מעונות יום לילדים, חינוך יסודי ותיכונים וכן תשלומי קצבת פרישה, דמי מחלה ויולדות, סיוע סוציאלי וקצבאות דיור אינדיבידואליות, ספריות, מתקני ספורט ופעילויות תרבות אחרות ויישום מדיניות פעילה בשוק העבודה.

המדינה מחולקת לחמישה אזורים, וכל אזור כולל מספר עיריות. האזורים אחראים בעיקר לבריאות, אך מבצעים גם משימות הקשורות לפיתוח וצמיחה אזוריים ולמוסדות חינוך וחברה מיוחדים. דרגה גבוהה זו של ביזור מציבה אתגרים בניהול והתיאום הפיסקלי הכולל, תוך התחשבות, בין היתר, באתגרים המקרו-כלכליים ארוכי הטווח ובמצב הכלכלי הנוכחי. על מנת להקל על ההתנהלות, מאז שנות ה-70 מתקיימים הסכמים שנתיים בין הממשלה הלאומית לבין איגוד הממשלות האזוריות ואיגוד הממשלות המקומיות.

לדנמרק יש מסורת ארוכת שנים של שלטון עצמי מקומי ואזורי הנתמך על ידי קונצנזוס ציבורי חזק. האוטונומיה של הממשלות המקומיות מוגנת בחוקה הדנית, הקובעת את זכותן של עיריות לנהל את ענייניהן באופן עצמאי ומעניקה לפרלמנט את תפקיד האצלת מספר תפקידים ציבוריים לעיריות. העיריות מיוצגות על ידי האיגוד הארצי של העיריות (LGDK), המקדם את האינטרסים הקולקטיביים שלהן במהלך משא ומתן תקציבי שנתי עם הממשלה, והאזורים מיוצגים על ידי איגוד האזורים.¹⁷

3.3 הצורך שעליו עונה המנגנון/הפרקטיקה

בהשוואה למדינות OECD אחרות, לדנמרק התנהלות ייחודית ביחס להוצאות הממשלתיות – כמעט שני שלישים מכלל ההוצאות הממשלתיות מתבצעות על ידי הממשלים האזוריים והמקומיים. כמו כן, מערכת היחסים בין הממשל הלאומי למקומי

¹⁷ Blöndal & Ruffner, 2004; International Monetary Fund – Denmark, 2010

בדנמרק מאופיינת ברמה גבוהה של ביזור, מה שמעניק מרחב פעולה רב לממשלים המקומיים. הכנסותיהם של הממשל האזורי והמקומי במימון השירותים שהם מעניקים עומדות על כ-80%, כאשר 20% הנותרים ממומנים במענקי איזון מהממשלה הלאומית.¹⁸

לפי סעיף 82 לחוקה של ממלכת דנמרק, הרשות המקומית יכולה לנקוט בשליטה עצמאית בחוק בענייני עצמה, אך בכפוף לפיקוח על הממשלה. הסעיף קובע גם כי הרשויות המקומיות כפופות לסמכות החקיקה של הממשלה. פעילויות הרשויות המקומיות מפוקחות על ידי הממשלה, והרשויות המקומיות זכאיות לעצמאות ואוטונומיה מסוימת בכל הנוגע לניהול המשימות שלהן. במידה רבה, הזכות של הרשויות המקומיות והמחוזות להטיל מיסים מהווה בסיס לממשל עצמי מקומי. **מכיוון שהוצאות הרשות המקומית מסתכמות בכ-23% מהתוצר הלאומי הגולמי הדני, הם נושאים באחריות ניכרת לכלכלה הלאומית, וכתוצאה מכך הממשלה משתפת פעולה באופן הדוק עם תקציבי הרשויות המקומיות וקביעת שיעורי המס שהן גובות.**¹⁹

3.4 משא ומתן ממוסד בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי בדנמרק

משא ומתן ממוסד הוא מאפיין מרכזי של התרבות הפוליטית והמנהלית הדנית. הממשל הדני מקיים משאים ומתנים בנוגע לשני הסכמי תקציב גדולים במהלך השנה: הראשון הוא הסכם התקציב השנתי הלאומי של דנמרק, שמתקיים עם הסיעות שבקואליציה, והשני – אשר רלוונטי למקרה בוחן זה – הוא ההסכם של משרד האוצר עם השלטון האזורי והמקומי. המשא ומתן בין שר האוצר ונציגי הממשל המקומי מתחיל בתקופת האביב ומסתיים בכל שנה ביוני.²⁰

3.5 חלוקת האחריות ביצירת תקציב העיריות

להסכמי התקציב שני מאפיינים מרכזיים: המאפיין הראשון הוא הקולקטיביות. ההסכמים הם קולקטיביים ואינם חלים על עיריות בודדות. הקולקטיביות מאפשרת גמישות מסוימת ומקום להתנהל באופן מותאם להבדלים המקומיים. למשל, אם לעיריות מסוימות יש צורך לסטות מתוכנית המסגרת, הסטייה מותנת בכך שההתנהלות התקציבית של עירייה אחרת תאזן אותה. המאפיין השני הוא שההסכמים הם וולונטריים, כלומר האחריות בתפעול

¹⁸ Blöndal & Ruffner, 2004.

¹⁹ Danish local authorities – a background, retrieved from http://folk.uio.no/kristori/prosus/susnordic/denmark/local_authorities/background.htm

²⁰ Greve, 2018.

תקציב העיריות נמצא בידיהן, ואין להן כל חובה חוקית או משפטית לעמוד בהסכמים הללו. יחד עם זאת, במקרה של חריגה על ידי רשות מקומית, לממשל הארצי קיימת אפשרות להטיל סנקציות על מנת לנטרל את ההשפעה של החריגה. יתרה מזאת, איגוד העיריות יכול לנסות להפעיל לחץ על העיריות לעמוד במסגרת שנקבעה בהסכם. ההסכם הוא תוצאה של הליך משא ומתן ממוסד, ולא רק תוצאה של הוראה ישירה של משרד האוצר.²¹

המשא ומתן מבוסס על תהליך ממוסד של שיתוף פעולה מרצון בין השלטון המרכזי לרשויות המקומיות והוא מביא להסכם מסגרת לרשויות. הסכם המסגרת כולל מספר סוגיות קבועות במקביל לנושאים ודגשים מתחלפים.

הסוגיות הקבועות הן: (1) תקרת הוצאות כוללת במטרה להגיע לאיזון תקציבי ברמה העירונית (תקרת הוצאות נקבעת במונחים נומינליים, כך שתואמת את הנורמה הממשלתית הכללית בנושא צמיחה ריאלית בהוצאות הצריכה הציבורית); (2) גובה הכנסות מיסים – מיסים על הכנסה ורכוש נדל"ן (מקרקעין), כחלק מהשאפה להגיע לאיזון תקציבי; (3) גובה המענקים (Block Grants) שמקבל הממשל המקומי מהממשל המרכזי עבור תוכניות ופרויקטים ספציפיים שנקבעו בהסכם.²² הרשויות המקומיות מניבות כ־60% מסך המימון, ואילו מענקי חסימות ממשלתיים מהווים 13% מסך המימון. לאחר סיום המשא ומתן הפרלמנט יכול לאשר את גובה המענקים.²³

הסוגיות המתחלפות משתנות בהתאם לסדרי עדיפויות כלכליים ופוליטיים של אותה שנה. לדוגמא – בשנה אחת דנים במערכת ניהול מבוססת ביצועים חדשה, ובשנה אחרת עשויים להתמקד בהעלאת הרף לטיפול בקשישים בממשלות מקומיות. כמו כן, הממשלה שואפת לתכנן תוכניות כלכליות בפרספקטיבה של כעשר שנים. למשל, בשנת 2017 ניהלה ממשלת דנמרק משא ומתן על "תוכנית 2025" חדשה.²⁴

בדנמרק קיימת מערכת מיוחדת למניעת מצבים שבהם הממשל המרכזי מנחה את הממשל המקומי להעניק שירותים או להפעיל מדיניות מסוימת ללא קיומו של תקציב ייעודי עבורם. כל יוזמה צריכה להיות מתומחרת במלואה, והמשרד האחראי על ההנחיה צריך לספק את המשאבים הכספיים ליישומה. לעומת זאת, אם משרד ממשלתי לוקח אחריות על שירותים או מדיניות מידי הרשויות המקומיות, ישנו נוהל קבוע בחוק בנוגע לכספים

²¹ Council of Europe, 2007.

²² Blöndal & Ruffner, 2004.

²³ Council of Europe, ibid.

²⁴ Greve, 2018.

ש"נחשכו", ומתקיים משא ומתן בין הרשויות לממשל המרכזי בנוגע לכספים. עיתוי המשא ומתן מוכתב על ידי הדרישה החוקית כי יש ליידע את הממשל האזורי והמקומי על גודל המענקים לפרויקטים לשנה הקרובה עד ל-1 ביולי, זאת כדי לאפשר לממשלות אזוריות ומקומיות מספיק זמן לקביעת התקציבים שלהן. כתוצאה מכך, ההסכמים בדרך כלל מושגים בתחילת יוני.²⁵

3.6 אתגרים במסגרת הפעלת המנגנון וביחסים בין השלטון המרכזי למקומי

שילוב ממשל מקר־כלכלי עם ממשל עצמי מקומי הוא אתגר של ממש בכלכלה ציבורית עם מידת ביזור גבוהה. בדנמרק נפתרה בעיית התיאום באמצעות שיתוף פעולה ממוסד בין המדינה לעיריות ואזורים.²⁶ עם זאת, גם במסגרת המנגנון הנוכחי ישנם מספר אתגרים:²⁷

אתגר ראשון הוא **המתח בנוגע לסמכויות הרבות למתן שירותים שנמצאות בידי הרשויות המקומיות**. תחת הרשויות המקומיות ישנה אחריות רחבה על הוצאות בתחומי השירותים החברתיים, הרווחה והבריאות – ועל כן שיעור ההוצאה התקציבית שלהן בתחומים אלו גבוה ביחס למדינות אחרות. אחריות זו משקפת את העיקרון שעליו נסמכות הרשויות המקומיות, ולפיו יש לספק שירותים ציבוריים מסוימים באופן שמחובר לאוכלוסייה המקומית, והממשל המקומי טוב יותר מהממשל המרכזי בהערכת צורכי התושבים.²⁸ יחד עם זאת, ישנם גורמים בממשל המרכזי שהיו רוצים לקחת אחריות רבה יותר ליישום בתחומי מדיניות שהיו שמורים באופן מסורתי לשלטונות המקומיים. דוגמא לכך היא תחום החינוך, שבו השלטון המרכזי רצה להיות שותף מרכזי ביישום הרפורמה בבתי הספר היסודיים, וכן תחום הטיפול בקשישים. רשויות מקומיות הגיבו בהצהרות נחרצות ואמרו כי מתן שירות לציבור הוא האחריות העיקרית של הממשל המקומי כיוון שאלו קרובים יותר לאזרחים.

בנוסף, **המסגרת הפיסקלית הקיימת, המבוססת על הסכמים וולונטריים שיתופיים, קשה לאכיפה**. האופי הקולקטיבי והוולנטרי של הסכמי התקציב בין השלטון המרכזי לבין איגודי הממשלות המקומיות הפך את אכיפתם למאתגרת. אכיפת הסכמים אלה על ידי השלטון המרכזי הייתה מנוגדת לזכות החוקתית של הממשלות המקומיות לאוטונומיה.²⁹

²⁵ Blöndal & Ruffner, 2004.

²⁶ <https://fm.dk/arbejdsomraader/kommuner-og-regioner/aftalesystemet>

²⁷ Greve, 2018.

²⁸ Council of Europe, 2007.

²⁹ Council of Europe, 2007.

בשנת 2012 עבר חוק התקציב שמעניק למשרד האוצר יותר סמכויות מבעבר ומאשר את עמדתו הדומיננטית של משרד האוצר במערכת הממשל הדנית. חוק התקציב מספק תקרה להוצאות עבור ממשלות מקומיות וממשלות אזוריות.³⁰

3.7 סיכום מקרה הבוחן

סיכום ההיבטים המרכזיים במקרה הבוחן:

שלבים			היבטים
פיקוח	יישום	תכנון	
-----	היישום נמצא באחריות הרשות המקומית בהיבטים התקציביים, הארגוניים והמקצועיים של יצירת והפעלת התקציב. הממשל המרכזי מתאים מענקים לפרויקטים ספציפיים שנמצאים תחת אחריותם המקצועית של משרדי הממשלה.	-----	מקצועי
הממשל המרכזי מפקח על ההיבטים התקציביים, אך הוא מוגבל ביכולתו להטיל סנקציות כאשר ישנה חריגה מהתקציב.		הממשל המרכזי ממליץ לשלטון המקומי כיצד לתכנן את התקציב השנתי. השלטון המקומי אחראי לתכנון הסופי של התקציב.	תקציבי
-----		-----	ארגוני

³⁰ Greve, 2018.

הסמכות והאחריות של הממשל המקומי הן על התקציב והכלכלה העירונית. הסמכות והאחריות של משרד האוצר הדני הן על כלל תכנון ותפעול הכלכלה הדנית, שהכלכלה העירונית היא נגזרת ממנה. ניכר שבמרחב הכלכלה העירונית לממשל הארצי יש סמכות בתוך תהליך יצירת המלצות לתקציב, אך לא אחריות בנוגע ליצירת התקציב והפעלתו.	סמכות ואחריות
-----	מאפייני השותפות בין משרדי השלטון המרכזי לרשות המקומית
תהליך העבודה שקוף ומוכר לעיריות זה שנים. זו ההתנהלות המוכרת עבורן והיא אינה נתפסת כיוצאת מגדר הרגיל.	שקיפות ובהירות התוכנית
-----	התאמת התוכנית למאפייני הרשות והתאמה לאוכלוסיית היעד
-----	היבטים כלכליים-ניהוליים

4. שילוב תוכניות חינוכיות חיצוניות במערכת החינוך בישראל

המידע בפרק זה מבוסס ברובו על ראיונות שנערכו עם מיכל כהן, מנכ"לית קרן רש"י ומנכ"לית משרד החינוך לשעבר, ומיכל עוז-ארי, מנהלת היחידה לניהול תוכניות ושותפויות בין-מגזריות במשרד החינוך.

4.1 מודל הגמשת היחסים – האצלת אחריות

4.2 הצורך שעליו עונה המנגנון

ארגונים חברתיים מספקים שירותים לבתי הספר רבים בתחומים מגוונים: פיתוח תוכניות לימוד, העשרה, הדרכת מורים בהשתלמויות ועוד. עד לפני 8 שנים נכנסו ארגונים חברתיים לבתי הספר ללא כל אכיפה או הסדרה בנוגע לבחירתם ומידת השפעתם על התכנים שמועברים לתלמידים והמורים. משרד החינוך החליט לבחון את הסדרת מערכת היחסים עם המגזר השלישי והזמין דוח לבדיקת נושא התוכניות החיצוניות. מהדו"ח שעסק בתוכניות חינוכיות חיצוניות במערכת החינוך³¹ עלה כי מנהלים ברחבי הארץ לא ידעו כמה ארגונים פועלים בבתי הספר שלהם. התגובה לדו"ח הייתה הוצאת חוזר מנכ"ל לכל המנהלים ובו איסור הכנסת תוכניות חיצוניות לבתי הספר בלי אישור וועדה שתפעל במטה המשרד. מסיבות שונות, החוזר לא יושם.

במהלך שני העשורים האחרונים נעשו 11 ניסיונות להסדרת נושא התוכניות החיצוניות, ניסיונות שלא הגיעו לידי הבשלה (הניסיונות כללו, בין היתר, הכנת קטלוג תוכניות, יצירת קריטריונים למנהלים ויצירת תו תקן). מהראיונות שנערכו עבור מחקר זה עלה כי חלק מהניסיונות התבססו על חשיבה נכונה – למשל הניסיון ליצירת תו תקן – אך ניסיונות אלו לא היו ישימים כיוון שלא היה מספיק כוח אדם לבדוק את כל התוכניות. כמו כן, חלק מהתוכניות נראו טובות 'על הנייר', אך בפועל לא היו מותאמות לשטח. על כן משרד החינוך החל בעבודת מטה שבחנה את היחסים הבין מגזריים. לאחר מכן וכתוצאה מכך, החל תהליך בחינת היחסים של משרד החינוך, בתי הספר וארגונים המפעילים תוכניות חיצוניות במערכת החינוך.

מיכל עוז-ארי, מנהלת היחידה לניהול תוכניות ושותפויות בין מגזריות במשרד החינוך, סיפרה שבחלק מתהליך בדיקת התוכניות התקשר משרד החינוך למספר מנהלות ומנהלים על מנת לשמוע את חוות דעתן על תוכנית מסוימת, אך חוות הדעת שהתקבלו היו מגוונות

³¹ וינהבר ב., ובן-נרן, ר. (2008). סקר מעורבות עמותות, קרנות ופילנתרופיה עסקית במערכת החינוך. דוח ממצאים – תשס"ח. המכון ליזמות בחינוך, המכללה האקדמית בית ברל.

מאוד ולעיתים אף מנוגדות זו לזו, ולכן המשרד הבין שאין אפשרות ללמוד על טיב התוכניות בדרך זו. במהלך תהליך הבדיקה התגבשה ההבנה שמשרד החינוך מתנהל בנושא זה בפטרונות ובעומס בירוקרטיה, והתקבלה החלטה לצאת לתהליך אחר, תהליך שדורש תכנון ארוך, אך בסופו יהיה ידידותי, משתף, מבוסס שטח וללא בירוקרטיה.

בשנת 2012 כונס שולחן עגול בין מגזרי במטרה לגבש המלצות למדיניות לשילוב מיטבי של תוכניות חיצוניות במערכת החינוך.

מקרה בוחן זה הוא דוגמה לשיתוף פעולה בין דרג של ממשל מרכזי לדרג שעושה בפועל את העבודה בשטח ונמצא במפגש יום־יומי עם בתי הספר. על אף שהדוגמה אינה מתייחסת ישירות לרשויות מקומיות, ניתן ללמוד על מאפייני מערכת היחסים של משרד החינוך עם בתי הספר ועם מנהלי מחלקות החינוך בעיריות וליישם אותם במערכות היחסים עם הרשויות המקומיות.

4.3 תהליך יצירת פלטפורמה משתפת במשרד החינוך

גיבוש מאגר התוכניות, על מאפייניו הייחודיים, נוצר במהלך משתף עם המנהלים, נציגי מחלקות חינוך בעיריות, נציגי החברה האזרחית, מורים, הורים ובעלי עניין נוספים.

מיכל כהן, לשעבר מנכ"לית משרד החינוך, מתארת כי הצורך הראשון שזוהה הוא הבנת הכוחות הפועלים במערכת החינוך; המערכת מנוהלת באופן רשמי על ידי משרד החינוך, אך בפועל יש גורמים רבים שפועלים בתוכה (כוחות שוק, ראשי רשויות וגורמים רבים אחרים המשפיעים על כניסת תוכניות ותקציבים). על כן התקבלה החלטה לבנות מנגנון שתומך במנהלים ומעניק להם כלים ואוטונומיה לבחירת התוכניות. במקביל התקיים תהליך משתף עם המגזר השלישי שנועד לתמוך במתן אוטונומיה למנהלים ולהסדיר את היחסים עם המגזר השלישי כשותף או כנותן שירותים. מבחינה ארגונית, בתוך משרד החינוך הוקמה יחידת שותפויות. היחידה הוקמה מתוך הבנה שקיים ידע רב מחוץ למשרד ויש לעשות בו שימוש מושכל.

כהן סיפרה כי נשמעו טענות בדבר פגיעת התהליך בסמכות המשרד, אך למעשה התהליך המשפר את יכולת המנהלים לקבל החלטות אינו פוגע בסמכות המשרד אלא דווקא מחזק את הקשר בין המשרד למנהלים. בנושא זה נעשתה עבודה פנים משרדית.

בחלק מהמהלך התקיימו שולחנות עגולים, ותוצריהם היו: (1) מאגר תוכניות אינטרנטי הנשען על חוות דעת של מנהלים וצוותי חינוך; (2) מודל שמציע למנהלי בתי ספר דרכים

מקצועיות ומושכלות לשילוב תוכניות במוסדות חינוך; (3) אמנה בין־מגזרית שעליה חתמו ארגונים, שר החינוך, מנכ"ל המשרד ועוד.

תהליך התכנון נעשה בתוך משרד החינוך, בסיוע מתכננות תהליכי שיתוף בין־מגזריים מטעם ארגון שיתופים ובעבודה בין משרדית עם הג'וינט. התהליך שהתנהל בשולחן הבין־מגזרי כלל את גיבוש השולחן, אפיון מאגר התוכניות והקמת המאגר (על ידי מנהל התקשוב של משרד החינוך ובמימונו). מאגר התוכניות הוקם בשנת 2013, והמאגר פועל מאז כשבע שנים.

הצעד הראשון ליצירת השולחן העגול היה פרסום קול קורא עם היענות של 160 בעלי עניין (מנהלי בתי ספר, הורים, מורים, מנהלי מחלקות חינוך ברשויות המקומיות, מנכ"ל משרד החינוך). מתכנני התהליך השתדלו שמפתח הייצוגים של המוזמנים יכיל כשליש נציגים ממשרד החינוך ומבתי הספר, שליש מארגוני החברה האזרחית, ושליש מארגוני מגזר שני־עסקי. בפועל השתתפו בשולחן העגול 40 חברי שולחן ועוד כ־100 "עמיתי שולחן", שהוזמנו לדיונים והביעו דעה אך לא ניתנה להם אפשרות הצבעה. סביב השולחן העגול התקבלו החלטות בהצבעה, כאשר לכל משתתף יש קול ששווה למשתתף השני, בין אם הוא מנהל בית ספר, נציג ממשרד החינוך, מנהל מחלקת חינוך בעירייה או נציג מארגון חברה אזרחית.

במסגרת פעילות השולחן העגול הוקמו שני צוותים: 1. **צוות מאגר תוכניות**, שדן בעקרונות הפעולה של מאגר המידע לאיגום מגוון התוכניות הפועלות במערכת החינוך. 2. **צוות שותפות מיטבית** ברמת בית הספר, שתפקידו היה לעסוק בהגדרה ובהטמעה של עקרונות לתהליך הקליטה והניהול של תוכניות חיצוניות ברמת בית הספר.³²

4.4 אפיון מנגנון קבלת ההחלטות בנוגע לשילוב התוכניות בבתי הספר

על פי המלצות השולחן העגול, משרד החינוך הקים את המאגר הממוחשב ובו כל התוכניות החיצוניות המופעלות בבתי הספר. הוחלט כי על כל תוכנית שנמצאת במאגר ייאספו חוות דעת מאנשי מקצוע מהמטה ומהשטח וכל המנהלים וצוותי החינוך בארץ יוכלו להיות חשופים לחוות הדעת ולדירוג שכל תוכנית מקבלת על ידי המנהלים.³³ הגורם העיקרי שמשותף במערכת את חוות דעתו על התוכניות הם מנהלי בתי הספר (אך על פי מיכל עוז-

³² טביביאן־מזרחי, 2003.

³³ שם.

ארי, נכון להיום האפשרות למשב את התוכניות פתוח לא רק למנהלים אלא גם ליתר צוות בית הספר ולמנהלי מחלקות חינוך ברשויות המקומיות).

נוסף על חוות הדעת, המאגר כולל מחקרי הערכה שמספק הגוף שמפעיל את התוכנית. תוכניות שצוברות חוות דעת שליליות נמצאות בתחתית הרשימה. תוכניות אשר אינן עומדות בכללים ו/או סותרות את מדיניות ומטרות מערכת החינוך מועברות ל"מסלול האדום" בהחלטת ועדה ייעודית שבה נציגים משלושת המגזרים. בשלב זה אין תוכניות "אדומות" במאגר.

בתהליך המשתף גובשו תנאי סף לתוכניות שיכולות להירשם במאגר:³⁴

1. ניהול תקין למלכ"רים ופורמט מקביל לגופים עסקיים.
2. הצהרה שהגוף אינו פועל נגד מטרות מדינת ישראל ו"מטרות החינוך".
3. הצהרה שהגוף פועל על פי כל דין.
4. התחייבות והצהרה בדבר הימנעות מפרסום גלוי וסמוי במערכת החינוך.
5. מסירת נתונים ומידע מהימנים ועדכניים על הארגון על פי הסעיפים הנדרשים במערכת התוכניות.

התוכניות סווגו לשני מסלולים:

- ◀ מסלול ירוק – תוכניות המופעלות בשותפות עם משרד החינוך, ויש להן גורם מלווה ממטה משרד החינוך.
- ◀ מסלול כחול – תוכניות שמופעלות ללא שותפות עם משרד החינוך וללא ליווי.
- ◀ מסלול אדום – תוכניות האסורות להפעלה במוסדות חינוך (בשלב זה אין תוכניות במסלול האדום).

(בתוכניות במסלול הירוק יש גורם שאחראי על ההתקשרות מטעם משרד החינוך, ומנהלי בית הספר יכולים לפנות אליו כדי להתייעץ עימו לפני הפעלת התוכנית או במהלכה, ואילו בתוכניות במסלול הכחול אין גורם שניתן לפנות אליו).

³⁴ שם.

4.5 ביקורת על המודל

נכון להיום, משרד החינוך מגדיר את העברת הסמכויות למנהלים והקמת המאגר כהצלחה. מעריכת הראיונות וקריאת חומרי רקע על התהליך – לא נרשמו ביקורות. לדברי מיכל עוז־ארי, המאגר התקבל בצורה מצוינת מצד כל הגורמים. הרשמים הם שהמערכת מייצרת סדר וחוסכת זמן – "בעבר מנהל היה צריך להתקשר ולשאול איך התוכנית, היום בלחיצת כפתור הוא יכול לקבל מידע".

מהמידע שהתקבל ממנהלי בית הספר עולה כי כ־80% מהמנהלים משתמשים במאגר, אך רק 40%, ואף פחות מכך, כותבים משובים. שאיפתו של משרד החינוך היא שכל תוכנית תהיה ממושבת. כמו כן, מהמידע עולה כי גם ארגוני החברה האזרחית מרוצים מהתהליך, והמאגר נותן מענה לכל השותפים.

על פי עוז־ארי, המסקנה של משרד החינוך מהתהליך היא שבדי לקבל החלטות טובות יותר יש צורך בתהליך של שיתוף. כחלק מיישום ההבנות לגבי תרומת התהליך חלק מעובדי המשרד עברו הכשרה של הובלת תהליכי שיתוף במטרה לשנות את תפיסת המשרד בנוגע לתהליכי קבלת החלטות. מאז תהליך השיתוף המתואר במקרה בוחן זה, תהליכי שיתוף הפכו לתהליכים קבועים במשרד, ומאז נערכו מעל 20 תהליכי שיתוף עם גורמים שונים ובנושאים מגוונים.

4.5 סיכום מקרה הבוחן

סיכום ההיבטים המרכזיים במקרה הבוחן:

היבטים	שלבים		
	תכנון	יישום	פיקוח
מקצועי	מהלך הסדרת נושא התוכניות החיצוניות תוכנן בשולחן עגול שהיו שותפים בו גורמים ממשרד החינוך, מנהלי בתי הספר, ארגוני חברה אזרחית ועוד. מהלך שילוב תוכניות חיצוניות בבתי הספר מתבצע על ידי מנהלי בתי הספר. המנהלים מכניסים מידע וחוות דעת באופן עצמאי, ולאורו מנהלים אחרים יכולים לשפוט האם לעבוד עם הארגון.	הארגונים החיצוניים, בהובלת מטה המשרד, אחראים להזנת המידע במערכת. המאגר נשען על חוכמת המשתמשים (מנהלים, אנשי הצוות החינוכי, מפקחים ומדריכים, מנהלי אגפי חינוך ברשויות המקומיות), ובכך כוחו.	משרד החינוך מינה גורם אחראי להסדרת היחסים בין בתי הספר לארגונים המציעים תוכניות חיצוניות ('הממונה על היחידה לניהול תוכניות ושותפויות בין מגזריות') ³⁵
תקציבי	-----	-----	
ארגוני	-----	-----	

³⁵ חוזר מנכ"ל: שילוב תוכניות חינוכיות חיצוניות במערכת החינוך, אוחד מתוך <https://apps.education.gov.il/Mankal/Horaa.aspx?siduri=180>

סיכום פרמטרים נוספים:

הסמכות והאחריות בנוגע לבחירת הארגונים ייכנסו לבתי הספר שמורה בידי המנהל. יחד עם זאת, משרד החינוך קבע את העקרונות הרחבים שמגדירים אילו תוכניות יכולות להיכנס למאגר.	סמכות ואחריות
החלטה של משרד החינוך להאציל סמכויות למנהלי בתי הספר מתוך הנחה שבשטח יש הרבה ידע מקומי, שאינו נמצא בידי משרד החינוך, וידע זה יכול לסייע בקבלת החלטות טובות יותר.	מאפייני השותפות בין משרדי השלטון המרכזי לרשות המקומית
התוכנית התקבלה תוך היוועצות והחלטה משותפת בתהליך מוסדר של שיתוף. התוכנית שקופה ובהירה ומנהלי בתי הספר לקחו חלק בעיצובה.	שקיפות ובהירות התוכנית
התוכנית מותאמת למאפייני בתי הספר לצורכיהם.	התאמת התוכנית למאפייני הרשות והתאמה לאוכלוסיית היעד
-----	היבטים כלכליים־ניהוליים

על אף שהדוגמה אינה מתייחסת ישירות לרשויות מקומיות, ניתן ללמוד על מאפייני מערכת היחסים של משרד החינוך עם בתי הספר ועם מנהלי מחלקות החינוך בעיריות וליישם אותם במערכות היחסים עם הרשויות המקומיות.

5. "אתגר לונדון" (London Challenge) – האצלת סמכויות לשלטון המקומי בתחום החינוך בבריטניה

5.1 מודל הגמשת היחסים – האצלת אחריות

5.2 יחסי השלטון המרכזי והמקומי באנגליה

באנגליה יש חמש רמות שונות של ממשל מקומי: מועצות מחוזיות, מועצות אזוריות, רשויות יחידות, מחוזות מטרופוליניים, רובעים ומועצות עירוניות. **רוב לונדון רבתי מנהלת על ידי רובעים, וכל רובע הוא רשות עצמאית.**

הרובעים אחראים על חינוך, כבישים מהירים, תכנון תחבורה, טיפול סוציאלי, דיור, ספריות, פנאי ונופש, בריאות סביבתית, פינוי פסולת, תכנון יישובים, תכנון אסטרטגי וגביית מיסוי מקומי.

עם זאת, **עיריית לונדון** (GLA – Greater London Authority) מתפקדת כרובד שלטוני של כל העיר וחולקת אחריות לשירותים מסוימים. עיריית לונדון אחראית על כבישים מהירים, תכנון תחבורה, הובלת נוסעים, תכנון אסטרטגי ועוד.³⁶

5.3 הצורך שעליו עונה המנגנון

מערכת החינוך הבריטית מאופיינת בריכוזיות גבוהה. הדרג של הממשל המרכזי, שבו ממוקם משרד החינוך הבריטי, אחראי על שירותי ילדים וחינוך, כולל שנים ראשונות, בתי ספר, מדיניות השכלה גבוהה והשתלמות, חניכות וכישורים רחבים יותר באנגליה. **רשויות השלטון המקומי** אחראיות על יישום המדיניות לחינוך הציבורי ובתי ספר במימון המדינה ברמה המקומית. **משרד החינוך** הבריטי מפקח על הרשויות המקומיות.³⁷ תוכנית "אתגר לונדון" פעלה בין השנים 2003–2011 כמענה לבתי ספר מקומיים בעלי ביצועים נמוכים בלונדון ומטרתה היו: 1. לשפר את הביצועים של בתי הספר; 2. לצמצם את פער ההישגים בין תלמידים בלונדון; 3. ליצור בתי ספר טובים ומצטיינים יותר.

³⁶ Local government structure, retrieved from <https://www.politics.co.uk/reference/local-government-structure/>

³⁷ Department for Education, retrieved from <https://www.gov.uk/government/organisations/department-for-education>

5.4 שיתופי פעולה במסגרת התוכנית

התוכנית צמחה כתוכנית ייחודית במשרד החינוך הבריטי, אך נבנתה על בסיס הכוחות המקומיים ברובעים הנבחרים. עבור הצלחת התוכנית היה צורך בשיתוף פעולה והתמסרות מצד מועצות הרובעים ובתי הספר. התוכנית הכניסה מומחי חינוך עצמאיים ומנוסים, המכונים "יועצי אתגר לונדון", על מנת למפות את הצרכים ולהיות כמתווכים עבור בתי הספר בעלי ביצועים נמוכים. התקצוב של אותם יועצים נקבע על ידי משרד החינוך הבריטי (רבים מהיועצים הללו הם מנהיגי חינוך לאומיים או מקומיים).³⁸

שיתוף הפעולה בין צוות יועצי האתגר מטעם הממשל הבריטי לבין הגורמים המקומיים, התבטא ברתימת צוות בתי ספר חזקים שיוכלו ללוות את בתי הספר המשתתפים בתוכנית וכן גורמים מקצועיים ופוליטיים במועצת הרובע שיעניקו גיבוי טכני ומקצועי לתהליך. האתגר בלונדון היה תלוי בשיתוף פעולה הדוק עם הרשויות המקומיות, ובמיוחד חמישה אזורי מפתח שלהם הוענקה תשומת לב צמודה, טאואר המלטס, ניוהם, לוישם, האקני, ווסטמינסטר.³⁹ הייחודיות של מקרה הבוחן היא ביצירת מנגנוני תמיכה לבתי הספר באופן שמותאם לצרכים הייחודיים והמגוונים של כל בית ספר בהתמודדות שלו ושל התלמידים בהתכוונות למציאות ושיפור ההישגים הלימודיים. הפרויקט נחל הצלחה והצליח לשפר את ציוני התלמידים ולשנות את הדימוי של בתי הספר ושל התלמידים עצמם.

בשלוש השנים האחרונות של אתגר לונדון 2008–2011 ניתן היה לזהות בצורה ברורה שהתוכנית הצליחה לעמוד ביעדים שהוצבו לה: מספר בתי הספר שקיבלו דירוג נמוך ביותר ירד בשיעור גבוה יותר ביחס לממוצע הארצי, הפערים בציונים בין תלמידים שהיו זכאים לארוחות חינם בבית הספר לבין תלמידים אחרים הצטמצמו בבתי הספר היסודיים והתיכוניים ושיעור בתי הספר שהשיגו ציונים טובים או מצטיינים עלה.⁴⁰

³⁸ Ofsted, 2010.

³⁹ המבנה השלטוני באנגליה שונה מהמבנה השלטוני בישראל. אחד ההבדלים הבולטים הוא סדר הגודל של המדינה והתפתחות הערים בתוכה. מכיוון שלונדון היא עיר גדולה מאוד – בעלת כמעט 9 מיליון תושבים – ובתוכה פועלות מועצות של הרובעים השונים, מועצות אלו יכולות להיות משולות מבחינת סדר הגודל למועצות ועיריות בישראל.

⁴⁰ Baars, S., et al. (2014). *Lessons from London schools: Investigating the success*. CfBT Education Trust.

5.5 האצלת סמכויות לבתי הספר והרשויות המקומיות לפי מובילי התוכנית

אחד מהגורמים שעיצבו את התוכנית הייתה ההכרה בכך שלעיתים קרובות יש כשל בתקשורת בין הגורמים המקצועיים ובין הדרגים השונים העוסקים בשטח החינוך (מורים, מנהלי בתי ספר, אחראים על תחום החינוך ברובע, בעירייה ובממשלה). ולכן אחד הדגשים בתכנון הפרויקט היה יצירת תקשורת טובה עם בתי הספר, הרובעים ומערכת שלמה של בעלי עניין (פוליטיקאים, מורים, צוותי תמיכה, מושלים, עובדי מדינה וכמובן תלמידים והוריהם).⁴¹

על מנת לבנות את שיתוף הפעולה בין הדרגים, שמטרתו הייתה האצלת אחריות בין הדרגים השונים, נדרשו מספר פעולות מצד הממשל המרכזי:

◀ ראשית, כבר בתחילת ביצוע התוכנית הצוותים מטעם הממשל הבריטי העבירו את המסר באשר לדחיפות שיפור הסטנדרטים החינוכיים ותחושת החובה המקצועית של המורים כלפי התלמידים, ומסרים אלו חזרו בעקביות על ידי הצוות המקצועי שליווה את בתי הספר.

◀ בעקבות זיהוי הצורך לקיום מערך תיאום ותיווך אפקטיבי יותר בין הגורמים השונים ברובע, הוקמו ועדות משותפות לקידום בתי הספר בראשות היועץ מטעם משרד החינוך. בוועדה הקבועה השתתפו מנהלי בתי ספר, מנהיגים בבתי הספר, מנחים מקצועיים ונציגי מועצות הרובע.

◀ הממשל המרכזי פעל להכניס מנהלי בתי ספר חזקים בלונדון כשותפים שילוו מקצועית את מנהלי בתי הספר והמורים שמשתתפים בתוכנית.

לאחר שזוהו ואופיינו הצרכים המדויקים של בתי הספר ונוצר מארג של תמיכה מנהיגותית התחילה העבודה העיקרית לשיפור איכות ההוראה והלמידה בבתי הספר. אחד המאפיינים הייחודיים של אתגר לונדון היה התמקדות בבניית שותפות בין בתי ספר. על כן נקבעו מספר מנגנוני תמיכה:

◀ מומחי חינוך עצמאיים ומנוסים, המכונים יועצי האתגר בלונדון, מונו לכל אחד מבתי הספר כדי לספק עזרה מותאמת אישית. היועצים זכו לתמיכת הצוות מטעם הממשל הארצי.

⁴¹ Local Authorities and the London Challenge, Retrieved from <https://www.londoncouncils.gov.uk/our-key-themes/children-and-young-people/education-and-school-places/lessons-london/tim-brighthouse>

◀ אנשי מקצוע מנוסים בתחום החינוך מונו על ידי משרד החינוך ועבדו בשיתוף פעולה הדוק עם בתי הספר (NLE – National Leaders of Education או Local Leaders of Education – LLE).

◀ תוכניות ההתערבות נתפרו בהתאמה אישית לכל בית ספר.

בעזרת התוכנית בתי הספר פיתחו יכולות לעקוב אחר התקדמות התלמידים ולהשתמש בנתונים לצורך הערכת הצלחתם.⁴²

במקרה בוחן זה שיתוף הפעולה בין הדרגים נעשה בתחילה לשם יישום הרפורמה, אך בטווח ארוך יותר התהליך ייצר מנגנון האצלת אחריות שמעביר את הכלים ומאפשר לבתי הספר לפעול באופן שלא התאפשר להם לפני כן. לאחר הכנסת כלים וחשיבה חדשה למועצות הרובעים ולבתי הספר, צוות הפרויקט מטעם משרד החינוך האנגלי 'לקח כמה צעדים אחורה' ואפשר מרחב קבלת החלטות עצמאי למועצת הרובע ולבתי הספר.

5.6 מועצות הרובעים כשחקני מפתח בהובלת התוכנית

טים ברייהאוס (Tim Brighouse), מפקח בתי הספר מטעם משרד החינוך, היה ממובילי התוכנית. בריאיון עימו הוא מספר שכאשר הוכרז "אתגר לונדון", בשנת 2012 תגובת נציגי מחוזות לונדון הייתה "הנה שוב פתרון לבעיה שאין לנו". אמירה זו מלמדת על פער בין הצרכים המקומיים לבין המענה שקיבלו ממשרד החינוך הבריטי ועל בעיית אמון באשר לפתרונות המוצעים על ידו. לדבריו, הייתה הבנה שהתוכנית לא תוכל להצליח ללא הרצון ושיתוף הפעולה הכנה של מועצות הרובעים בלונדון, וכן שיש צורך בידע מקומי ומומחיות שקיימת בכל אחד מהרובעים. גישה זו שונה מהגישה המקובלת המכתיבה את תוכנית העבודה של הממשל המרכזי, ולדבריו "למרבה המזל כל העמיתים היו פרגמטיים מספיק כדי להעניק לתוכנית את ההזדמנות".

חלק ניכר מהעבודה של הצוות מטעם הממשל הבריטי כלל יצירת קשרים עם חברי מועצה וקבינט ברובעים השונים על מנת לזהות חסמים אפשריים ולחשוב על פתרונות מתאימים.⁴³ התוכנית כללה חיבור בין כלל הגורמים המקומיים הרלוונטיים תחת מסגרת שיצרה שיתוף פעולה (תוך תמיכה אינטנסיבית בבתי הספר), שימוש ב'יועצי אתגר',

⁴² Ofsted, 2010.

⁴³ Local Authorities and the London Challenge, Retrieved from <https://www.londoncouncils.gov.uk/our-key-themes/children-and-young-people/education-and-school-places/lessons-london/tim-brighouse>

שיתוף פעולה הדוק עם הרשויות המקומיות, מתן תוכניות פיתוח מותאמות לבתי ספר ותוכניות לפיתוח מנהיגות במערכת.⁴⁴

5.7 חשיבות מועצות הרובע לאורך הפריקט

לפני הפעלת המנגנון, מועצת הרובע הייתה 'מפתח הכניסה' של צוות התוכנית לבתי הספר ברובע. כמה חודשים לפני השקת התוכנית התקיים אירוע שולחנות עגולים עם מועצות הרובעים כדי לבחור את בתי הספר שישתתפו בתוכנית. מתוך השולחנות העגולים עולה שצוות התוכנית זיהה מהיכן מגיע כל בית ספר ומה הרקע של כל רובע, ועל בסיס זה הם קיימו שיחות פתוחות וכנות עם גורמים רלוונטיים מבתי הספר ועם נציגי מועצות הרובעים. רבים מהגורמים הללו לא הביעו עניין להשתתף בתוכנית, ובתגובה צוות התוכנית עימת אותם עם העובדות לגבי ההישגים הנמוכים של בתי הספר. בסיום התהליך נבחרו חמישה רובעים שבהם היה צורך ניכר בתוכנית: למבת, סאות'ווארק, האקני, הרינגיי ואיסלנגטון.⁴⁵

תוכנית "אתגר לונדון" לא התנהלה כמדיניות שמוכתבת מלמעלה למטה. מובילי התוכנית מצאו דרכים יעילות לשלב בין תהליכים שהגיעו מ"למעלה" לבין תהליכים ופעולות שהגיעו מהשטח.⁴⁶ הרשויות המקומיות, היועצים מטעם משרד החינוך והרשתות המקצועיות, שבהן היו גם יועצים חיצוניים, מילאו בתוכנית תפקיד של גורם מתווך בין משרד החינוך הבריטי לבין בתי הספר שהשתתפו בתוכנית.⁴⁷

תפקידן של הרשויות המקומיות, שמונו כשותפות לתהליך, היה לתמוך ביועצי הפרויקט שמונו על ידי משרד החינוך הבריטי. עבודה זו התנהלה בשיתוף פעולה הדוק. ההבנה מלכתחילה הייתה שיש יותר מדרך אחת להוביל בית ספר להצלחה ויש חשיבות לידע של הרשתות המקומיות לצורך זיהוי האסטרטגיה המתאימה.

מועצות הרובע ידעו לנצל היטב את קרבתן לשטח ואת היכרותן עם התושבים, התלמידים ובתי הספר: בריאיון שהתקיים במסגרת מחקר של מכון המחקר Centre for London, התייחס פקיד מהשירות הציבורי הבריטי ליתרונות של היכרות זו: "יש לך רשויות מקומיות קטנות מאוד שמסוגלות להשיג הרבה יותר: הרבה יותר מינוף, הרבה יותר השפעה [...] מערכות היחסים שאתה יכול לבנות [...] אתה יכול להשיג את כל מנהלי בתי הספר בקלות,

⁴⁴ Kidson & Norris, n.d.

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Kidson, 2014.

⁴⁷ Baars, S., et al., 2014.

וכך אתה מקבל 15 אנשים סביב השולחן, ואתה בונה מערכות יחסים טובות באמת. הם יודעים שתעשה הכל עבורם ועל מנת לתמוך בהם, ברור להם מה הם צריכים לעשות, וברור לך שתפקידך לזרז את זה [...] כל כך טוב לקיים יחסים מסוג זה, שבהם כולם מכירים את כולם כל כך טוב... אני חושב שממדי הרובעים של לונדון אפשרו לזה לקרות.⁴⁸

5.8 האצלת האחריות באופן מלא

במהלך התוכנית, אזורים כמו האקני ואיזלינגטון בלונדון שיפרו בצורה דרמטית את ביצועי בתי הספר שהשתתפו בתוכנית. האמון של הצוות הארצי ביכולתן המקצועית של מועצות הרובע גדל והם החליטו 'לקחת כמה צעדים אחורה' מהעשייה של הרובעים. ניכר כי היה צורך להתערב פחות מכיוון ש"היכולת והתכנון היו שם, התוצאות בפועל הראו זאת".⁴⁹

5.9 ביקורת על התוכנית

צוות המטה של התוכנית ניטר את הביצועים של בתי הספר. תהליך השיפור החינוכי נתמך על ידי מדידה מדוקדקת של ביצועים מול ביצועי בתי ספר אחרים עם מאפיינים דומים.⁵⁰ תהליך חשיפת סטטיסטיקת הציונים ביחס למצב הסוציו-אקונומי של כל אזור יצרה רתיעה ראשונית בברמינגהם ובלונדון מחשש לפרסום שלילי. אך לאורך זמן, העבודה מול הנתונים הוכיחה את עצמה.⁵¹

⁴⁸ שם, עמ' 104.

⁴⁹ Kidson & Norris, ibid.

⁵⁰ Ofsted, 2010.

⁵¹ Local Authorities and the London Challenge, Retrieved from

<https://www.londoncouncils.gov.uk/our-key-themes/children-and-young-people/education-and-school-places/lessons-london/tim-brighthouse>

5.10 סיכום מקרה הבוחן

סיכום ההיבטים המרכזיים במקרה הבוחן:

שלבים			היבטים
פיקוח	יישום	תכנון	
קבוצת היועצים מטעם משרד החינוך נפגשה מדי שבוע ודנה בהתקדמות של בתי הספר. המעקב התבצע בראיית מקרו, בעזרת ניטור הישגי בתי הספר. בראיית מיקרו היה חופש פעולה ומתן מקום לצוות המקומי.	הרשויות המקומיות תמכו ביועצים הייעודיים של הפרויקט מטעם משרד החינוך. בכל בית ספר הוקמה מועצה המורכבת מנציגי צוות בית הספר, יועץ מטעם התוכנית ומטעם משרד החינוך ונציגי הרשות המקומית.	משרד החינוך הבריטי היה אחראי לתכנון המנגנון. את התוכניות הייחודיות של כל בית ספר תכננו באופן שיתופי הגורמים המקומיים.	מקצועי
-----			ארגוני
-----	-----	-----	תקציבי

5. תובנות

תובנות מחקר זה הופקו מחמישה מקרי בוחן אשר משקפים ארבעה מודלים שתומכים בהגמשת היחסים בין משרדי הממשלה לשלטון המקומי: מנגנון היועצות, מנגנון שיתוף פעולה, הגדרות פיננסיות משותפות והאצלת אחריות.

יש לציין כי מטרת המודלים לשיתוף פעולה בין דרגי הממשל השונים לא הייתה דווקא לשנות את היחסים בין הדרגים, אלא לתת מענה מיטבי לאתגר חברתי, והפתרונות שנבחרו לשם כך כללו התגמשות בתהליכי קבלת החלטות ובניהול היחסים בין דרגים שלטוניים. דהיינו, במסגרת ניסיון לפתח מענה לאתגר ספציפי, שונתה גם ההתנהלות המקצועית שבין הדרג המקומי למרכזי ונוצר מודל חלוקת סמכות ואחריות שונה מהנהוג באותה מדינה.

מקרי הבוחן שנבחרו אינם מקרי בוחן אידיאליים. כמו בכל מקרה בוחן, המודל המוצג בהם מלמד על חוזקות לצד חולשות, אפקטיביות לצד הצורך להתאים את צורת העבודה, וכן דעות שונות ומגוונות לגבי המודל ואופן יישומו. עם זאת, ניתן להפיק ממקרים אלה תובנות בנוגע לדרכים שבהן ניתן להגמיש את היחסים בין הדרגים בשלבי מדיניות שונים (תכנון, יישום ופיקוח) ובהיבטים שונים שבהם בחרנו להתמקד במחקר זה (היבטים מקצועיים, כלכליים וארגוניים). בעמוד 32 מוצגת טבלה ובה סיכום האופן שבו המודלים באים לידי ביטוי בשלבים ובהיבטים שצוינו לעיל.

להלן התובנות המרכזיות שעלו מניתוח מקרי הבוחן:

א. משקלו של המשרד הממשלתי ביצירת המנגנון

מקרי הבוחן מלמדים שבתוך מערכת היחסים שבין הממשל המקומי לממשל המרכזי יש חשיבות גדולה לרצון ולנכונות של הממשל המרכזי להניע מנגנונים שמאפשרים את הגמשת היחסים.

גם במדינות ברמת ביזור גבוהה יחסית, כמו נורווגיה ודנמרק, נמצא שלממשל המרכזי ישנו תפקיד מכריע במתן אפשרות לקיום מערכת היחסים הגמישה.

ניתן לזהות את משקלו של הממשל המרכזי בכל מקרי הבוחן, אך הדבר בלט במיוחד במקרה הבוחן של נורווגיה, שבו הממשל המרכזי היה זה שיצר את מנגנון קבלת ההחלטות לדיווח הרשויות במערכת הקוסטרה.

כמו כן, ממקרי הבוחן עלה כי גם כאשר הרשויות המקומיות קיבלו מרחב פעולה, אחריות וסמכות – לממשל המרכזי כמעט תמיד נותרו סמכויות נרחבות בפיקוח על המנגנון או התוצאות.

ב. אמון בשלטון המקומי כמרכיב מרכזי במערכת היחסים

אחת האמירות הבולטות במקרה הבוחן "אתגר לונדון" הייתה של נציגי הרובעים שאמרו "הנה שוב פתרון לבעיה שאין לנו". אמירה זו מבוססת על אופי מערכת היחסים שנוצרה בין משרד החינוך הבריטי לבין הממשל המקומי, מערכת יחסים שמסגרתה הרגישו נציגי הממשל המקומי שהיוזמות של הממשל המרכזי אינן תואמות לצורכיהם.

תוכנית "אתגר לונדון" צמחה בניסיון לשנות גישה בנוגע לאמון הממשל המרכזי בבתי הספר ומועצות הרובעים. הצוות שהוביל את התוכנית מטעם משרד החינוך הבריטי האמין ביכולות של הדרג המקומי-המקצועי להוביל שינוי בבתי הספר על סמך הידע המקומי הקיים. כמו כן, חלוקת התפקידים הברורה, בהתאם לחוזקות של כל שחקן, עזרה להתגבר על אי האמון. באופן דומה, גם מנכ"לית משרד החינוך בישראל – שהובילה את האצלת האחריות ממשרד החינוך למנהלי בתי הספר – ציינה כי ההבנה שיש הרבה ידע מקומי שכדאי להשתמש בו כדי לקבל החלטות טובות יותר, סללה את הדרך לבניית מנגנון להאצלת סמכויות למנהלי בתי הספר.

בריטניה וישראל הן דוגמאות למדינות המאופיינות ברמה גבוהה של ריכוזיות גבוהה. אולם גם בנורווגיה, שבה רמה גבוהה של ביזור, נמצא כי אמון בין הממשל המרכזי למקומי מהווה מרכיב חשוב בקבלת החלטות על חלוקת סמכויות. מערכת הקוסטרה נבנית על מערכת של יחסי אמון ומחזקת את המשך קיומו.

ג. גמישות בסוגיות מקצועיות

בכל מקרי הבוחן הנסקרים (למעט במקרה הדני), ניתן דגש על גמישות בסוגיות המקצועיות. ניתן להניח כי גמישות בסוגיות כלכליות-תקציביות אפשרית יותר במדינות בעלות אופי מבוזר יותר מלכתחילה (כמו דנמרק) ופחות במדינות ריכוזיות.

העובדה כי מבנה יחסים גמיש מאפשר הובלה מקצועית משמעותית יותר לדרגים המקצועיים מעידה שבעלי תפקידים בממשלות מכירים בכך שקיים ידע ייחודי ורב ערך בשטח וברמה המקומית, ויש לתת לו ביטוי ומקום להשפיע ולהכריע בסוגיות שונות העומדות על הפרק (סוגיות חינוכיות, תקציביות וכד'). מתן מקום לידע המקומי מאפשר קבלת החלטות טובות יותר, תוך התאמה לצורכי השטח.

מעניין לציין כי במקרי הבוחן שנסקרו במסגרת מחקר זה קיימת נוכחות מועטה להגמשת יחסים בהיבטים ארגוניים. ייתכן שהדבר נובע מכך שרפורמות מקצועיות "מקבלות יותר במה" לעומת רפורמות ארגוניות.

ד. יחסים שמוסדרים על פי חוק

לעומת יחסים שאינם מוסדרים על פי חוק, יחסים בין הדרגים – שמוסדרים על פי חוק ומעוגנים תקציבית, כמו במקרה של קרן שלם – מאפשרים לדרגים השותפים עבודה הכרוכה בפחות בירוקרטיה ופחות חילוקי דעות (לעומת סוגיות רווחה אחרות שאינן מעוגנות בחוק). מטבע הדברים מדינות מבוזרות מתאפיינות במערכות יחסים גמישות ברות קיימא מכיוון שהן מעוגנות בחוק. במדינות ריכוזיות, הסדרים אלה הינם אד-הוק, ונידונים לחיים קצרים: כך למשל, תוכנית אתגר לונדון, אשר בוטלה מסיבות שונות לאחר מספר שנים למרות שנחלה הצלחה.

טבלה מסכמת: באולו שלבים במדיניות באה לידי ביטוי הגמשת היחסים ובאילו היבטים?

סוג הגמשת היחסים	מקרה בוחר	שלבים במדיניות		
		תכנון	יישום	פיקוח
מנגנוני היועצות	מערכת קוסטרה בנורווגיה	 המועצה מקבלת החלטות בגישת הקונצנזוס. במועצה יושבים נציגים מהשלטון המרכזי והמקומי ובעלי עניין נוספים.	 השלטון המקומי אחראי לאיסוף החומרים והזנתם. התקצוב של האיסוף וההזנה נתון לשיקול דעתה של המועצה, והיא מקבלת החלטות שמעניקות אחריות תקציבית לגורם המבקש את המידע.	 קיים אלמנט של פיקוח מצד הממשל המרכזי לגבי עמידת הרשות מבחינה תקציבית בתקנים שהוגדרו בחוק. המועצה מאפשרת לרשויות גמישות בהיבטים מקצועיים, תקציביים וארגוניים.
מנגנוני שיתוף פעולה	קרן שלם בישראל	 קבלת החלטות בהצבעה שוויונית בוועד המנהל ובוועדות המשניות, שבהן חברים נציגים מהשלטון המרכזי והמקומי. שיתוף פעולה בין הקרן, השלטון המרכזי והשלטון המקומי בהזרמת מידע באופן שוטף ולא פורמלי.	 הקרן אחראית להעברת התקציבים. הרשות המקומית אחראית ליישום הפרויקטים עצמם, בליווי פיקוח של משרד הרווחה.	 הקרן מלווה את הפרויקטים ונמצאת בוועדות ההיגוי. היא מלווה בטרם הפרויקט, בתכנון, ולאחר מכן מוודאת שהתהליך נעשה לפי המתווה. הפיקוח מתאפיין בחשיבה משותפת עם הרשות באשר לאופן שבו ניתן לשפר יישום התוכנית.
פרקטיקות כלכליות טובות	גיבוש מדיניות כלכלית עירונית בדנמרק	 הממשל המרכזי משקף וממליץ לשלטון המקומי כיצד לתכנן את התקציב השנתי. השלטון המקומי אחראי לתכנון הסופי של התקציב.	 יישום והפעלת התקציב הם באחריות הרשות המקומית בהיבטים התקציביים, הארגוניים והמקצועיים. הממשל המרכזי מתאים מענקים לפרויקטים ספציפיים שנמצאים תחת אחריותם המקצועית של משרדי הממשלה.	 הממשל המרכזי מפקח על ההיבטים התקציביים, אך הוא מוגבל ביכולתו להטיל סנקציות כאשר ישנה חריגה מהתקציב.
האצלת אחריות	שילוב תוכניות חינוכיות חיצוניות במערכת החינוך בישראל	 תהליך משותף להעברת סמכויות למנהלי בתי הספר. התכנון של הכנסת הארגונים מתבצע על ידי מנהלי בתי הספר.	 מנהלי בתי הספר אחראים ליישום הזנת המידע במערכת.	משרד החינוך מינה גורם אחראי להסדרת היחסים בין בתי הספר ובין הארגונים המציעים תוכניות חיצוניות.
	"אתגר לונדון" בבריטניה	 משרד החינוך היה אחראי לתכנון המנגנון. את התוכניות הייחודיות של כל בית ספר תכננו באופן שיתופי הגורמים המקומיים.	 הרשויות המקומיות תמכו ביועצים הייעודיים של הפרויקט מטעם משרד החינוך. בבתי הספר הייתה מועצה המורכבת מנציגי צוות בית הספר, יועצים מטעם התוכנית ומטעם משרד החינוך ונציגי הרשות המקומית.	 קבוצת יועצים מטעם משרד החינוך נפגשה מדי שבוע ודנה בהתקדמות בתי הספר. המעקב התבצע בעזרת ניטור הישגי בתי הספר, ובמקביל ניתן חופש פעולה לצוות המקומי.

מקרא

 גמישות בהיבטים מקצועיים

 גמישות בהיבטים תקציביים

 גמישות בהיבטים ארגוניים

6. סיכום

מערכת היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי בישראל מאופיינת בריכוזיות דה יורה. במהלך השנים נוצרו הסדרים שונים, פעמים רבות באופן זמני ומקומי, בניסיון לענות על אתגרים חברתיים ולטייב את איכות השירותים החברתיים המוענקים לתושבים.

במסגרת מחקר זה ביקשנו לפרוס מודל תאורטי המבחין בין ממדים שונים של ביזור בשלבים השונים של **תכנון, יישום ופיקוח** על תהליכי מדיניות חברתית. ההבחנה בין הממדים השונים של ביזור – ביזור בסמכויות ואחריות **מקצועיות**, ביזור בסמכויות ואחריות **תקציביות** וביזור בסמכויות ואחריות **ארגוניות** – מאפשרת לחשוב על התאמת יחסי השלטון המרכזי והמקומי לפתרון ספציפי לאתגר ספציפי.

כפי שעולה ממקרי הבוחן שנסקרו, נדמה כי דווקא הגמשת היחסים ברמה המקצועית מאפשרת פתח לשינוי במבנה היחסים: מתן ביטוי לידע מקצועי מקומי, תוך חיזוק היכולות המקצועיות המקומיות, מאפשר מתן מענה מותאם יותר לצורכי התושבים, באופן שהממשל המרכזי מתקשה לפתח. עם זאת, על מנת שמשרדי הממשלה יצליחו במהלך של הגמשת היחסים בסוגיות מקצועיות, עליהם לאמץ מגוונים ארגוניים גמישים. הגמישות הארגונית/מנהלית תבטיח את הפלטפורמה שדרכה יתקבלו החלטות מקצועיות.

בתהליכים של שינוי מדיניות מקובל לחשוב ששינויים ביחסי דרגים ממשליים נעשים ברפורמות גדולות. אך לא תמיד כך הוא. דווקא שינויים תוספתיים קטנים, הרגישים למציאות המשתנה, עשויים לעיתים לתת מענה טוב יותר לאתגרי מערכת הממשל בישראל.

- טביביאן-מזרחי, מ. (2003). **מסמך רקע ראשוני בנושא: מבנה היחסים בין שלטון מרכזי לשלטון מקומי**. הכנסת – מרכז מחקר ומידע.
- רזין, ע. (2003). **רפורמה בארגון השלטון המקומי בישראל: בין ריכוז לביזור, בין מסורתיות למודרניות**. מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- Baars, S., et al. (2014). **Lessons from London schools: Investigating the success**. CfBT Education Trust.
- Blöndal, J.R., & Ruffner, M. (2004). Budgeting in Denmark. **OECD Journal on Budgeting**, 4(1), 49.
- Council of Europe. (2007). **The relationship between Central and local authorities**. Retrieved from <https://rm.coe.int/1680747fbc>
- Kidson, M., & Norris, E. (n.d.). **Implementing the London Challenge**. The Joseph Rowntree Foundation.
- Kidson, M. (2014). **Implementing the London Challenge: beyond top-down and bottom-up**. Institute for Government blog [Online] retrieved from <https://www.instituteforgovernment.org.uk/blog/implementing-london-challenge-beyond-top-down-and-bottom>
- International Monetary Fund – Denmark. (2010). **Staff Report for the 2010 Article IV Consultation**. Retrieved from <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2016/12/31/Denmark-2010-Article-IV-Consultation-Staff-Report-Informational-Annex-Public-Information-24508>
- Ladner, A., Keuffer, N. & Baldersheim, H. (2016). Measuring Local Autonomy in 39 Countries (1990-2014). **Regional & Federal Studies**, 26(3), 321-357.

- Norwegian Ministry of Local Government and Modernisation. (2014). **Local Government in Norway**. Retrieved from https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/komm/veiledninger_og_brosjurer/local-government-in-norway-h-2313e.pdf?id=2236535
- OECD. (2019). **Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers**. OECD Publishing, Paris.
- Ofsted. (2010). **London Challenge**. Retrieved from <https://dera.ioe.ac.uk/2143/1/London%20Challenge.pdf>
- Greve, C. (2018). **Public administration characteristics and performance in EU28: Denmark**. European Commission.

נספח א – רשימת המרואיינים

מערכת קוסטרה הנורווגית

1. **מרטין פיורדהולם** (Martin Fjordholm), יועץ מיוחד לכלכלה עירונית בארגון הגג של המגזר העירוני בנורווגיה (KS) – הריאיון התקיים ב־30.6.20.
2. **זיגמונד אנגדל** (Sigmund Engdal), יועץ מיוחד לכלכלה עירונית בארגון הגג של המגזר העירוני בנורווגיה (KS) – הריאיון התקיים ב־30.6.20.

קרן שלם

1. **ריבה מוסקל**, מנכ"לית הקרן – הריאיון התקיים ב־26.5.20.
2. **קלרה חן**, מנהלת תחום המוגבלויות באגף הרווחה בנתניה וחברה בוועדה המקצועית של קרן שלם – הריאיון התקיים ב־9.6.20.

שילוב תוכניות חינוכיות בישראל

1. **מיכל בהן**, מנכ"לית קרן רש"י ומנכ"לית משרד החינוך לשעבר – הריאיון התקיים ב־17.6.20.
2. **מיכל עוז-ארי**, מנהלת היחידה לניהול תוכניות ושותפויות בין מגזריות במשרד החינוך – הריאיון התקיים ב־5.7.20.

נספח ב' – שאלות למרואיינים

להלן השאלות שנשאלו המרואיינים במסגרת הראיונות (תוך התאמה, בעת הצורך, למאפיינים ייחודיים של מקרי הבוחן):

1. מה היה המצב לפני יצירת המנגנון? על איזה צורך עונה המנגנון?
2. האם יש דוגמאות ספציפיות של הרחבת סמכויות לרשויות מקומיות?
3. האם היה מנגנון שקיבל את ההחלטות על ביזור הסמכויות? האם היה מודל?
4. באילו תחומים הוחלט לייצר ביזור ובאילו לא?
5. התחומים שעברו לסמכות המקומית היו בעלי היבטים מקצועיים/ארגוניים/תקציביים?
6. מה היה התפקיד של הרשות המקומית בתוך קבלת ההחלטות על התחומים שיעבור אליהם?
7. האם תהליך הביזור ענה על הצורך שלשמו הוא הוקם?
8. האם המנגנונים שהוקמו בתוך הרשויות על מנת להתמודד עם האחריות ולתפעל את השירות לציבור היו מוצלחים?
9. איך באה לידי ביטוי השותפות תכנון? (היבטים תקציביים, ארגוניים ומקצועיים)
10. איך באה לידי ביטוי השותפות ביישום? (היבטים תקציביים, ארגוניים ומקצועיים)
11. איך באה לידי ביטוי השותפות בפיקוח? (היבטים תקציביים, ארגוניים ומקצועיים)
12. איך התחלקו סמכויות הפיקוח? פיקוח מקרו ומיקרו? פיקוח על המנגנון מול ניטור ובדיקה של תוצאות הפרויקט.
13. היכן באה לידי ביטוי הסמכות והאחריות של המשרד הממשלתי והיכן באה לידי ביטוי הסמכות והאחריות של הרשות המקומית?
14. האם יש מאפיינים ייחודיים לשותפות בין המשרד הממשלתי והרשות המקומית?
15. עד כמה התהליך היה שקוף ובהיר עבור הרשויות המקומיות?
16. האם הסמכויות שהועברו לרשות נמצאו מותאמות לצרכי ומאפייני הרשות? האם הן מותאמות לצרכי אוכלוסיית היעד?
17. כיצד באה לידי ביטוי השותפות בהיבטים הכלכליים והניהוליים בתוכנית?

חברי הוועד המנהל מכון ירושלים למחקרי מדיניות

דן הלפרן, יו"ר

אורה אחימאיר

אברהם אשרי

פרופ' נאווה בן-צבי

דוד ברודט

פרופ' חנוך גוטפרינד

רענן דינור

ד"ר אריאל הלפרין

רוח חשין

סלי מרידור

ענת צור

גיל ריבוש

ד"ר אהוד שפירא

ליאור שילת, מנכ"ל המכון

המבנה השלטוני בישראל מתאפיין בריכוזיות של השלטון המרכזי. למבנה ריכוזי זה השלכות רחבות. בין השאר, הוא מקשה על קיום מדיניות מבוססת מקום ומייצר פגיעה רציפה באמון בין השלטון המרכזי והמקומי.

בכל העולם ניכרת בשלושת העשורים האחרונים מגמה של ביזור סמכויות מהממשל המרכזי לממשל המקומי והאזורי, תוך הבטחת גמישות הפעולה של הרובד השלטוני המקומי או האזורי בהיבטים של תכנון, יישום ובקרה על תהליכי עבודה. מתן חופש פעולה בידי השלטון המקומי או האזורי - כרובדי המשילות הקרובים יותר לתושב - מייצר התאמה טובה יותר של מענים לצורכי המקום ומחזק את האמון בין רשויות השלטון לבין עצמן ובין התושבים לבין הרשויות. מחקר זה מנתח ומציג מודלים ליצירת גמישות פעולה ברשויות המקומיות כפי שהם באים לידי ביטוי בחמישה מקרי בוחן מארבע מדינות שונות.

המחקר נכתב בשיתוף פעולה עם ג'ינט אלכא כחלק ממכלול הפעולות הנעשות על ידי הארגון בתחום זה, ומתוך הכרה בצורך העולה מן השטח לאפשר גמישות ניהולית רבה יותר לרשויות המקומיות ולפתח דרכי עבודה חדשות התומכות בכך.

דבורה אברמזון היא עמיתת מחקר במכון, עוסקת במחקרים בנושאי אזוריות ושלטון מקומי. דוקטורנטית בפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים בטכניון, מחקרה עוסק באסטרטגיות ומדדים בתוכניות מדיניות לפיתוח אזורי בפריפריה. בעבר ייעצה למשרד מבקר המדינה מטעם ארגון 'שיתופים' בנוגע לתהליכי שיתוף ציבור וניהלה את המחלקה המוניציפאלית במכון 'שחרית'.

מכון ירושלים למחקרי מדיניות, שהוקם בשנת 1978, הוא מכון מחקר וחשיבה מוביל ומשפיע, המוציא מירושלים תורה חברתית, כלכלית ומרחבית בת קיימא. המכון הוא הכתובת אליה פונים מעצבי מציאות לבירור, קידום והגדרת סוגיות מדיניות, בישראל בכלל ובירושלים בפרט. מחקריו ופעילותו של המכון מסייעים למוסדות ולגופים לעצב וליישם מדיניות חדשנית ואפקטיבית, ומביאים את ירושלים, על מגוון מרכיביה, אל העולם ואת העולם לירושלים. ירושלים מהווה עבור המכון מקור השראה, שדה מחקר, מעבדה ומרחב יעד להשפעה. פיתוח העיר לטובת מגוון תושביה, אהביה ומאמיניה, חיזוק מעמדה הגלובלי ומינפה עומדים בראש סדר היום של המכון. עשייתו של המכון יוצאת מירושלים למעגלים רחבים יותר בישראל ובעולם וחוזרת אליה, על מנת לתרום לעיר ולתושביה.